

Alfiya Khafizova

Jari Korkeaniemi

Toimintamallin kehittäminen kotoutumispalveluille

OPINNÄYTETYÖ

Kevät 2013

Liiketalouden, yrittäjyyden ja ravitsemisalan yksikkö

Pienen ja keskisuuren yritystoiminnan liikkeenjohdon koulutusohjelma

Markkinointi ja tuotantotalous & yritystoiminnan kehittäminen



SEINÄJOEN AMMATTIKORKEAKOULU

Opinnäytetyön tiivistelmä

Koulutusyksikkö: Liiketalouden, yrittäjyyden ja ravitsemisalan yksikkö

Koulutusohjelma: Pienen ja keskisuuren yritystoiminnan liikkeenjohdon koulutusohjelma

Suuntaukset: Markkinointi- ja tuotantotalous & yritystoiminnan kehittäminen

Tekijät: Alfiya Khafizova & Jari Korkeaniemi

Työn nimi: Toimintamallin kehittäminen kotoutumispalveluille

Ohjaaja: Beata Taijala

Vuosi: 2013

Sivumäärä: 211

Liitteiden lukumäärä: 9

Tämän opinnäytetyön toinen tekijä Khafizova työskentelee maahanmuuttokoordinaattorin toimessa työn toimeksiantajan Kauhavan kaupungin palveluksessa.

Maahanmuuton kasvun myötä Suomeen säädettiin uusi kotoutumislaki, joka tuli voimaan syyskuussa 2011. Jatkossa kotoutumispalveluja, kuten ohjausta, neuvontaa, alkukartoitusta, kotoutumissuunnitelmaa ja -koulutusta, aiotaan tarjota kaikille maahanmuuttajille, myös työperusteisille ja opiskelijoille. Kotoutumispalvelut voidaan järjestää monialaisena yhteistyönä. Paikallisiin oloihin soveltuvat monialaisen yhteistyön toimintakäytänteet ovat kuitenkin vasta kehittymässä.

Tämän toimintatutkimuksen tavoitteena oli kehittää asiakaslähtöinen toimintamalli kunnan ja TE-toimiston kotoutumispalveluille. Tutkimuksen aineisto koostuu kotoutumispalveluiden toimintaympäristöä kuvaavasta aineistosta ja koordinaattorin osallistuvan havainnoinnin aineistosta. Aineistojen analyysissä hyödynnettiin toiminnan kehittämistä ja kansainvälistä muuttoliikettä käsittelevää aineistoa.

Tutkimus koostuu kolmesta kehityssyklistä. Ensin kehitettiin koordinaattorin kotoutumispalveluille markkinointi- ja palvelukonsepti. Seuraavaksi kehitettiin yhteistyön ja työnjaon toimintamalli kunnan ja TE-toimiston kotoutumispalveluille. Erimielisen arvioinnin perusteella toimintamalli oli periaatteessa käyttökelpoinen, mutta käytännössä ei. Ongelman taustalta tunnistettiin kehittävän työntutkimuksen ideoiden avulla oleellisia ristiriitoja: hierarkkinen organisaatiokulttuuri ja uuden kotoutumislain omaksumisen vaikeus. Jatkossa toimintamallin käyttöönottoa sysättiin eteenpäin ristiriita-analyysien ja interventioiden avulla. Niiden myötä toimintamalli otettiin käyttöön ja tutkimuksen päätyttyä se on vakiinnuttamisen vaiheessa.

Tutkimuksen tulosanalyysin mukaan koordinaattorin markkinointi- ja palvelukonsepti on toimiva, omaperäinen, asiakaslähtöinen, joustava ja kustannustehokas. Sekä koordinaattorin konsepti että kehitetty toimintamalli ovat yleistettävissä. Tutkimuksen johtopäätöksinä hahmotettiin kotoutumispalveluiden jatkokehittämiselle työhypoteesit: lähikehityksen vyöhyke monialaisen yhteistyön vahventamiseksi ja ideaali toimintamalli paikallisille kotoutumispalveluille.

Avainsanat: kotoutuminen, kotouttaminen, asiakaslähtöisyys, toimintamallit, kehittävä työntutkimus, organisaatiokulttuuri

SEINÄJOKI UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Thesis abstract

Faculty: Business School

Degree programme: SME Business Management

Specialisation: Marketing and Production Economics & Development of Business

Authors: Alfiya Khafizova & Jari Korkeaniemi

Title of thesis: Development of an operational model for Integration Services

Supervisor: Beata Taijala

Year: 2013

Number of pages: 211 Number of appendices: 9

Second author of this thesis, Khafizova, is working as an immigration coordinator for the Town of Kauhava, the mandatory of this thesis. Due the growth of immigration, the new Integration Act came into force in Finland in September 2011. Hereafter, the aim is to offer integration services, such as guidance and advising, initial assessment, integration plan and adaptation education, to all immigrants, including employment-based ones and students. Integration services can be arranged as cross-sectorial cooperation. However, suitable cooperating practises for local conditions are just being formed.

The aim of this action research was to create a customer-oriented operations model for integration services offered by the town and the employment office. The material of this study consists of the integration services' environmental and the coordinator's participatory observation data. In the analyses of the research data, the researchers utilized materials dealing with activity development and migration.

This study consists of three development cycles. First, a marketing and service concept was developed for the coordinator's integration services. Next, a cooperation and work distribution model was developed for the integration services of the town and the employment office. Based on a not unanimous evaluation, the model was useful in principle but not in practice. With the help of ideas of developmental work research, essential contradictions were recognized behind the problem: hierarchical organization culture and difficulties to adopt the new Integration Act. Hereafter, the usage of the model was pushed forward with contradiction analyses and interventions. Due these activities, the model was taken in use and at the end of this study it is in the stabilization phase.

According to the result analysis, the coordinator's marketing and service concept is functional, distinctive, customer-oriented, adaptive and cost-effective. Therefore, both the coordinator's concept and the developed model can be generalized. As a conclusion for the further development of integration services, working hypotheses were formulated: a zone of proximal development to strengthen cross-sectorial cooperation and the ideal operations model for the local integration services.

Keywords: integration of immigrants, customer orientation, operational models, developmental work research, organizational culture

SISÄLTÖ

Opinnäytetyön tiivistelmä.....	2
Thesis abstract.....	3
SISÄLTÖ.....	4
Kuvio- ja taulukkoluetelo.....	6
1 JOHDANTO.....	8
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat.....	9
1.2 Tutkimusraportin rakenne.....	12
2 TOIMINNAN KEHITTÄMISEN PERUSTEITA	14
2.1 Toiminnan johdonmukainen kehittäminen	15
2.1.1 Toiminnan ja toimintajärjestelmän perusteita	15
2.1.2 Toimintakonseptien perustyytit.....	20
2.1.3 Lean-ajattelun periaatteet	25
2.1.4 Ekspansiivinen oppimis- ja kehityssykli.....	28
2.1.5 Pohdiskeleva yhteenveto	35
2.2 Talouden perusteita.....	38
2.2.1 Taloudellisen toiminnan perusteita.....	38
2.2.2 Markkina- ja suunnitelmatalouden mekanismeja.....	42
2.2.3 Globaali talouskasvu ja suhdannevaihtelut	51
2.2.4 Pohdiskeleva yhteenveto	54
2.3 Yritystoiminnan kehittäminen.....	58
2.3.1 Yritystoiminnan perusteita	58
2.3.2 Kilpailustrategian kehittäminen.....	60
2.3.3 Organisaatiokulttuurin uudistaminen	64
2.3.4 Henkilöstösuunnittelu ja ulkomaisen työvoiman hankinta	66
2.3.5 Pohdiskeleva yhteenveto	71
2.4 Työvoiman kansainvälinen muuttoliike	73
2.4.1 Muuttoliikkeen työnnon ja vedon teoria	74
2.4.2 Työvoiman kansainvälisen muuttoliikkeen edellytykset.....	76
2.4.3 Ulkomaisen työvoiman kysyntään vaikuttavat tekijät.....	77
2.4.4 Muuttoliikkeen kerrannaisvaikutukset.....	78

	5
2.4.5 Pohdiskeleva yhteenveto	80
3 TUTKIMUKSEN METODOLOGIA.....	82
3.1 Toimintatutkimuksen perusteita	82
3.2 Kehittävän työntutkimuksen metodologia	84
3.3 Opinnäytetyön tutkimusprosessi ja -aineisto	92
4 KOTOUTUMISPALVELUIDEN KEHITTÄMINEN	98
4.1 Kauhavan ja lähikuntien rakenteet	99
4.1.1 Väestön ja maahanmuuton rakenne	99
4.1.2 Elinkeinorakenne ja työmarkkinat.....	101
4.1.3 Analyysi.....	104
4.2 Uuden kotoutumislain osa-alueiden analyysit.....	108
4.2.1 Lain kohderyhmä laajenee	111
4.2.2 Palveluiden kehittäminen paikallistasolle	112
4.2.3 Alkuvaiheen kotoutumispalveluita parannetaan	114
4.3 Kauhavan kaupunki- ja maahanmuuttostrategian analyysi.....	122
4.4 Koordinaattorin markkinointi- ja palvelukonseptin kehittäminen	127
4.4.1 Markkinointikonsepti.....	128
4.4.2 Ohjaus- ja neuvontapalvelu.....	134
4.4.3 Alkukartoitus- ja kotoutumissuunnitelmapalvelu	143
4.5 Toimintamallin kehittäminen ja käyttöönoton edistäminen.....	147
4.5.1 Toimintamalli kunnan ja TE-toimiston kotoutumispalveluille	148
4.5.2 Toiminnan ristiriidat ja kohteen laajentaminen	155
4.5.3 Monialaisen yhteistyön ongelmia ja konkreettiset kehityskohteet	166
4.6 Koordinaattorin markkinointi- ja palvelukonseptin tulokset	181
4.6.1 Konseptin määrälliset tulokset.....	181
4.6.2 Konseptin laadulliset tulokset.....	184
4.6.3 Tulosanalyysi	187
5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	193
5.1 Tutkimuksen yhteenveto.....	193
5.2 Tutkimuksen johtopäätökset.....	195
LÄHTEET	203
LIITTEET	211

Kuvio- ja taulukkoluetelo

Kuvio 1. Välittynyt teko ja kohteellinen toiminta	15
Kuvio 2. Toiminnan kolmitasoinen rakenne	17
Kuvio 3. Toimintajärjestelmän yleinen malli	18
Kuvio 4. Toimintajärjestelmien verkko (Engeström 1995, 53).	19
Kuvio 5. Työn organisoinnin ja toimintakonseptien perustyytit	21
Kuvio 6. Toiminnan ekspansiivinen oppimis- ja kehityssykli	29
Kuvio 7. Maslowin tarvehierarkia	39
Kuvio 8. Kysynnän ja tarjonnan tasapaino	45
Kuvio 9. Työmarkkinoiden tasapaino	47
Kuvio 10. Taloudellinen kasvuvauhti maailmalla 1980–2016	52
Kuvio 11. Investointiasteet maailmalla 1980–2016	52
Kuvio 12. Yrityksen arvoketju	61
Kuvio 13. Yrityksen perusstrategiat	63
Kuvio 14. Kova ja pehmeä henkilöstösuunnittelu	67
Kuvio 15. Atkinsonin joustavan yrityksen työvoiman malli	68
Kuvio 16. Ulkomaisen työvoiman rekrytoinnista kotoutumiseen -prosessi	70
Kuvio 17. Kansainvälisen muuttoliikkeen ryhmät	73
Kuvio 18. Muuttoliikkeen kerrannaisvaikutusten prosessi	79
Kuvio 19. Toimintatutkimuksen ja PDCA-syklin vertailu	83
Kuvio 20. Toimintatutkijan roolit käytännön ja teorian välimaastossa	83
Kuvio 21. Kehittävän työntutkimuksen yleinen asetelma	85
Kuvio 22. Kehittävän työntutkimuksen etenemisvaiheet	87
Kuvio 23. Kauhavan väkiluvun ennustettu ja toteutunut muutos	100
Kuvio 24. Kauhavan väestö 2009–2040	100
Kuvio 25. Kauhavan väestörakenne 2009–2040	101
Kuvio 26. Kauhavan kaupunkistrategian viitekehys	122
Kuvio 27. Koordinaattorin yksilöllisen alkukartoituksen malli	145
Kuvio 28. Kotoutumissuunnitelman laatimisen malli	147
Kuvio 29. Kunnan (koordinaattorin) toimintajärjestelmän kuvaus	158
Kuvio 30. Organisaatorajat ylittävän yhteiskehittelyn edellytykset	158
Kuvio 31. Kunnan ja TE-toimiston primäärit ristiriidat	159

Kuvio 32. Kunnan ja TE-toimiston osatekijöiden väliset ristiriidat.....	160
Kuvio 33. Kotoutumisen moduuleihin liittyvät ristiriidat.....	161
Kuvio 34. Kotoutumispalveluiden toimintajärjestelmien verkko.	163
Kuvio 35. Lähikehityksen vyöhyke monialaisen yhteistyön vahventamiseksi.....	196
Kuvio 36. Ideaali toimintamalli paikallisille kotoutumispalveluille.....	199

Taulukko 1. Alueen työvoiman tarjonnan ennakointi.....	69
Taulukko 2. Kauhavan, lähikuntien väkiluku ja ulkomaan kansalaiset	99
Taulukko 3. Kauhavan elinkeinorakenteen henkilöstö	102
Taulukko 4. Yritysten ja toimipaikkojen liikevaihdot 2007–2010	103
Taulukko 5. Yritysten ja toimipaikkojen henkilöstö 2007–2010	103
Taulukko 6. Yritysten ja toimipaikkojen Lv/henkilö 2007–2010	104
Taulukko 7. Koordinaattorin ohjaus- ja neuvontapalvelun asiakkaat 2012.....	182
Taulukko 8. Koordinaattorin alkukartoituspalvelun asiakkaat 2012.....	183

1 JOHDANTO

Ulkomailta suuntautuva muutto Suomeen on kasvanut huomattavasti 1990–2000-luvuilla. Suomessa asuvien ulkomaalaisten määrä oli vuonna 1990 noin 21 000, josta se on ripeästi noussut siten, että vuoden 2012 alussa muiden maiden kansalaisia asui Suomessa noin 183 000 (Taskutieto 2012, 13). Suomessa asuvien ulkomaalaisten määrän arvioidaan kasvavan vuoteen 2020 mennessä 330 000 henkeen ja vuoteen 2030 mennessä 500 000 henkeen. Suomeen muutettiin vielä 1990-luvulla pitkälti humanitaarisin perustein, kun nykyisin Suomeen muutetaan pääasiassa työn, opiskelun ja eritoten perhesiteen perusteella. (Valtion kotouttamisohjelma 2012, 8.) Myös ulkomaalaisten tilapäistyöntekijöiden määrä on viime vuosina kasvanut huomattavasti (Hertzen-Oosi, Harju, Haake & Aro 2009, 27).

Maahanmuuton huomattavan kasvun ja monipuolistumisen myötä Suomen lainsäädäntöä uudistettiin. Uusi *kotoutumislaki* (L 30.12.2010/1386) tuli voimaan 1.9.2011 kumoten vanhan *kotouttamislain* (L 9.4.1999/493). Vanhan lain kohderyhmänä olivat lähinnä humanitaarisin perustein muuttaneet, paluumuuttajat ja työttömät maahanmuuttajat. Vanhan lain mukaiset kotouttamispalvelut suunnattiin lähinnä edellä mainituille ryhmille. Uuden lain kohderyhmä laajennettiin koskemaan kaikkia maahanmuuttajia, mukaan lukien työperusteiset, tutkinto-opiskelevat maahanmuuttajat. Teoksessa Huttunen ym. (2012, 6) työ- ja elinkeinoministeriön maahanmuuttojohtaja Stenman tähdentää: ”Panostus maahanmuuton alkuvaiheeseen on kotoutumislain ... punainen lanka”.

Jatkossa alkuvaiheen kotoutumispalveluja, kuten ohjausta ja neuvontaa, alkukartoitusta, kotoutumissuunnitelmaa ja -koulutusta aiotaan tarjota kaikille maahanmuuttajille. Paikalliset kotoutumispalvelut voidaan järjestää monialaisena yhteistyönä, jolla tarkoitetaan ”eri toimialojen viranomaisten ja muiden tahojen yhteistyötä” (L 30.12.2010/1386, 3 §). Paikallisiin oloihin soveltuvat monialaisen yhteistyön toimintatavat ja -mallit ovat kuitenkin vasta kehittymässä, vaikka eri hankkeiden kehittämiä toimintamalleja lienee myös yritetty yleistää. Toisaalta monet mallit on suunniteltu silmälläpitäen vanhan kotouttamislain kohderyhmiä. Sen sijaan toimintamallit, joissa huomioitaisiin myös työperusteisten maahanmuuttajien tarpeita, ovat pitkälti vasta kehitteillä.

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Tämän tutkimuksen toinen tekijä, Khafizova aloitti maaliskuun 2012 alussa työnteon Kauhavan kaupungin määräaikaaisessa maahanmuuttokoordinaattorin (jäljempänä koordinaattori) toimessa. Koordinaattorin toimi on jatkoa E-P:n (Etelä-Pohjanmaa) ELY-keskuksen (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) ERKKI-hankkeen (Euroopan Rahoilla Kehitetään KotouttamisInstituutiot) maahanmuuttajakoordinaattorin määräaikaaiselle työlle, ajalta 24.10.2011–29.2.2012. Tuona aikana ERKKI-hankkeessa kehitettiin ja pilotoitiin Kauhavalla niin sanottu ryhmäalkukartoituksen malli ja perustettiin infopisteet kahteen paikalliseen kirjastoon sekä ryhdyttiin tarjoamaan koordinaattorin ohjausta ja neuvontaa maahanmuuttajille. ERKKI-hankkeen aikaisesta opista ja kokemuksista huolimatta koordinaattori koki uuden työsuhteen alussa melkoista epävarmuutta, miten toimen kotoutumispalvelut (ohjaus, neuvonta, alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma) tulisi toteuttaa, jotta ne olisivat muun muassa uuden kotoutumislain määräysten mukaisia. Epävarmuudessaan sekä työyhteisönsä perehtymättömyyden ja kiireiden vuoksi koordinaattori päätyi pyytämään apua kotoutumislain tulkintaan tämän tutkimuksen toiselta tekijältä. Lain alustavan tarkastelun myötä tekijät päätyivät tekemään yhteisen opinnäytetyön kotoutumispalveluiden kehittämiseksi. Opinnäytetyön teosta sovittiin toimeksiannolla Kauhavan kaupungin kehityskeskukseen kanssa.

Tutkimuksen alussa tekijät hahmottivat koordinaattorin työn päämäärät perehtymällä alustavasti uuteen kotoutumislakiin sekä Kauhavan kaupunki- ja maahanmuuttostrategiaan. Päämäärien hahmottamisessa nojaututtiin myös koordinaattorin työsuhteen alussa tekemiin havaintoihin. Siten nähtiin, että koordinaattorin tulisi edistää tehtävässään

- maahanmuuttajien kotoutumista
- työperusteista maahanmuuttoa
- Kauhavalla työssäkäyvien ulkomaalaisten muuttoa Kauhavalle
- suomen kielen, työelämä- ja yhteiskuntaopetuksen paikallista saatavuutta
- kotoutumiskoulutuksen paikallista saatavuutta
- tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken
- Kauhavan kansainvälistymistä.

Kauhavalle oli perustettu maahanmuuttotyöryhmä, jonka työskentelyyn osallistuvat kunnan ja muiden julkisorganisaatioiden sekä yritysten, kansalaisjärjestöjen ja maahanmuuttajien edustajia. Työryhmä oli perustettu keväällä 2011, joten kotoutumispalveluiden kehittäminen ja monialaisen yhteistyön vahventaminen olivat vielä alkuvaiheessa. Kukin taho toimi verrattain itsenäisesti ja organisaatioiden välinen monialainen yhteistyö oli haparoivaa.

Alustavat tavoitteet. Tutkimuksen yleisenä tavoitteena oli tukea organisaatorajat ylittävää yhteistyötä siten, että paikalliset kotoutumispalvelut muodostaisivat tulevaisuudessa järkevän kokonaisuuden. Lisäksi yleisenä tavoitteena oli koota tietoa toiminnan kehittämisen välineistä ja maahanmuuttoilmiöstä.

Tutkimuksen konkreettisena tavoitteena oli kehittää asiakaslähtöinen toimintamalli alkukartoitus- ja kotoutumissuunnitelmapalveluille. Nämä palvelut ovat kunnan ja Työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) kotoutumispalveluja, joiden avulla suunnitellaan ja hallitaan yhdessä maahanmuuttajan kanssa hänen kotoutumistaivalta. Ajateltiin, että kehittämällä paikalliset olosuhteet ja resurssit huomioiva toimintamalli, voitaisiin muun muassa selventää kunnan ja TE-toimiston välistä yhteistyötä ja työnjakoa. Tutkimuksen eräänä tavoitteena oli, että tutkimuksen aikainen kehittäminen toimisi ikään kuin siemenenä, joka itäisi ja kasvaisi rajat ylittäväksi kehitystyöksi, muun muassa maahanmuuttotyöryhmässä.

Alustava tutkimusongelma. Tutkimukselliset ongelmat muodostettiin edellä esitetyistä tavoitteista. Kysymyksen muodossa alustavat ongelmat olivat:

- Millainen alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman prosesseista koostuva toimintamalli soveltuu parhaiten Kauhavan tarpeisiin?
- Millaiset kehittämisen välineet soveltuvat rajat ylittävään kehitystyöhön?

Tutkimuksen alussa pääongelmaksi rajattiin kuitenkin asiakaslähtöisen toimintamallin kehittäminen ja sen käyttökelpoisuuden arviointi. Siten *alustava tutkimusongelma* oli: *Onko kehitettävä toimintamalli käyttökelpoinen?*

Alustava tutkimussuunnitelma. Jotta tutkimuskysymyksiin saataisiin järkeviä vastauksia, ajateltiin, että tutkimuksessa on tutkittava ja analysoitava

- kotoutumislakia, viranomaisohjeita ja muita toimintamalleja

- maahanmuuttajien, yritysten ja muiden tahojen tarpeita kuntayhteisössä
- paikallisen maahanmuuton kehitystrendiä
- paikallisten ja alueen kotoutumispalveluiden nykytilaa
- maahanmuuttoilmiön syitä ja laajuutta
- organisaatorajat ylittävän toiminnan kehittämisen välineitä.

Ajateltiin, että näiden toimien jälkeen tai rinnalla voidaan kehittää asiakaslähtöinen toimintamalli, jonka käyttökelpoisuus voidaan arvioida kunnan ja TE-toimiston yhteistoimesta. Ajatuksena oli, että arvioinnin pohjalta toimintamallia voidaan tarvittaessa kehittää edelleen kunnan ja TE-toimiston yhteistyön avulla.

Alustava tutkimusmenetelmä. Tutkimuksen alussa opinnäytetyön tekijät mielsivät, että toiminta on kollektiivista ja että siihen liittyy taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöllisiä ulottuvuuksia. Kollektiivisen toiminnan perimmäinen tarkoitus lienee ihmisten tarpeiden tyydyttäminen. Toiminnan kehittäminen voidaan puolestaan mieltää pyrkimykseksi ratkaista toiminnassa ilmeneviä ongelmia siten, että ihmisten taloudellinen, sosiaalinen ja ympäristöllinen hyvinvointi kasvaa.

Tutkimuksen ongelmia ajateltiin lähestyä toimintatutkimuksen menetelmien avulla. Heikkisen (2008, 16) mukaan toimintatutkimuksessa tuotetaan tietoa toiminnan ongelmista, jotta toiminnan käytänteitä voidaan järjen avulla kehittää entistä paremmiksi. Toimintatutkimuksessa kohteen teoreettinen tutkiminen ja käytännön kehittäminen yhdistyvät kokonaisuudeksi. Siinä tutkija suorittaa rinnakkain tutkimus- ja kehitystyötä yhdessä työntekijöiden kanssa. Heikkinen (2008, 29) toteaa, että toimintatutkimus yhdistää käytännön ja teorian.

Perinteinen tutkimus voidaan mieltää järjestelmälliseksi tavaksi tuottaa tietoa jostakin rajatusta kohteesta tai ilmiöstä. Perinteisen tutkimushyveen mukaan tutkija ei saa vaikuttaa tutkimuskohteeseen, vaan hän ainoastaan havainnoi ja tulkitse tekemiään havaintoja (Engeström 1995, 109). Havaintoaineiston tulkintojen (analyysien) avulla tutkija tekee johtopäätöksiä, kuinka tutkimuskohteen asiat ovat, ja suosituksia, miten kohteen ongelmat voitaisiin ratkaista.

Toimintatutkimus sallii erinäisiä vapauksia perinteisiin tutkimusperiaatteisiin. Yhtäältä se sallii interventiot, eli tarkoituksellisen muutokseen tähtäävän väliintulon,

esimerkiksi jonkin järjestelmän rakenteisiin ja prosesseihin tai ihmisten ajattelutapoihin (Engeström 1995, 109; Heikkinen 2008, 19). Toisaalta pitäytyminen rajatun tutkimusongelman tutkimiseen ei ole ehdotonta, sillä tutkimuksen edetessä saataan tunnistaa toiminnan kehittämisen kannalta olennaisempia ongelmia ja niiden taustalla piileviä ristiriitoja.

Myös tässä tutkimuksessa kohdattiin kehitetyn toimintamallin arvioinnissa tutkimusongelmaa olennaisempia ongelmia ja ristiriitoja, joiden jälkeen tutkimus- ja kehitystyötä jatkettiin kehittävän työntutkimuksen ideoiden avulla. Kehittävää työntutkimusta sovelletaan työtoimintojen, teknologioiden, työyhteisöjen ja organisaatioiden tutkimiseen, erityisesti työn ja toiminnan muutosten hallintaan (Engeström 2004, 9).

1.2 Tutkimusraportin rakenne

Luvussa yksi taustoitetaan ensin Suomen maahanmuuton kasvua ja rakennemuutosta sekä uuden kotoutumislain mukaisten kotoutumispalveluiden toimintatapojen ja -mallien yleistä tilaa, jonka jälkeen käsitellään tämän tutkimuksen lähtökohtia ja alustavia tavoitteita, alustavaa tutkimusongelmaa, -suunnitelmaa ja -menetelmää. Ensimmäisen luvun lopussa selostetaan tämän tutkimusraportin rakenne.

Luvussa kaksi käsitellään ensin toiminnan kehittämisen perusteita: toiminnan johdonmukaista kehittämistä kehittävän työntutkimuksen ideoiden avulla, taloudellisen toiminnan perusteita ja yritystoiminnan strategisen kehittämisen perusteita. Näitä toiminnan kehittämisen perusteita voidaan soveltaa myös julkisorganisaatioiden toimintaan, kuten kotoutumispalvelutoiminnan kehittämiseen. Toisen luvun lopussa käsitellään työvoiman kansainvälisen muuttoliikkeen syitä ja seurauksia kerrannaisvaikutuksineen.

Luvussa kolme esitetään toimintatutkimuksen ja kehittävän työntutkimuksen metodologiset ideat sekä, kuinka niitä sovellettiin tämän opinnäytetyön tutkimusprosessissa. Kehittävän työntutkimuksen oikeaoppinen tutkimusprosessi on sangen työläs, mutta sitä voidaan resurssien ja osaamisen mukaan soveltaa eri tavoin ikään kuin kevennetysti, kuten tässä tutkimuksessa tehtiin.

Luvussa neljä käsitellään kotoutumispalveluiden kehittämisen ja käyttöönoton vaiheittainen toteutus sekä niiden myötä saavutetut keskeiset tulokset tutkimuksen ajalta. Luvussa neljä analysoidaan ensin kotoutumispalveluiden toimintaympäristö: Kauhavan ja sen lähikuntien väestö-, maahanmuutto- ja elinkeinorakenteet, uuden kotoutumislain osa-alueet sekä Kauhavan kaupunki- ja maahanmuuttostrategia. Analyysien jälkeen käsitellään koordinaattorin markkinointi- ja palvelukonseptin ominaisuuksien kehittämisen ja käyttöönoton vaiheita. Seuraavaksi käsitellään kunnan ja TE-toimiston yhteistyölle ja työnjaolle kehitetty toimintamalli sekä sen arvioinnin, kokeilun ja käyttöönoton vaiheita, ristiriita-analyyseineen ja interventioineen. Sen jälkeen työssä tuodaan esille monialaisen yhteistyön ongelmia ja kuinka paikallisten kotoutumispalveluiden kehitystä sysättiin eteenpäin interventioiden avulla, muun muassa esittämällä konkreettiset kehityskohteet maahanmuuttotyöryhmälle. Neljännen luvun lopussa esitetään koordinaattorin markkinointi- ja palvelukonseptin sekä käyttöönotetun toimintamallin yhteisvaikutukselliset tulokset ja tulosanalyysi.

Luvussa viisi esitetään tutkimuksen yhteenveto ja johtopäätöksiä kotoutumispalveluiden jatkokehittämiseksi hahmotetut työhypoteesit: lähikehityksen vyöhyke monialaisen yhteistyön vahventamiseksi ja ideaali toimintamalli paikallisille kotoutumispalveluille.

2 TOIMINNAN KEHITTÄMISEN PERUSTEITA

Tässä luvussa käsitellään toiminnan kehittämisen perusteita ja työvoiman kansainvälisen muuttoliikkeen syitä ja seurauksia. Tämän luvun teorian, käsitteiden, mallit ja periaatteet sekä aiheeseen liittyvien aiempien tutkimusten tulokset muodostavat tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen, toisin sanoen teoria-aineiston, jota hyödynnettiin tämän tutkimuksen toteutusvaiheissa. Teoria-aineistoa on konkretisoitu käytännöksi kuvitteellisten esimerkkien avulla.

Luku jakaantuu aiheiltaan neljään alalukuun. Kunkin alaluvun lopussa esitetään pohdiskeleva yhteenveto siitä, miten aiheen teoreettisia käsitteitä, malleja ja periaatteita voitaisiin soveltaa sekä tässä tutkimuksessa että yleensäkin kotoutumispalveluiden kehittämisessä. Ensimmäisessä alaluvussa käsitellään toiminnan johdonmukaista kehittämistä, muun muassa kehittävän työntutkimuksen teoreettisia ideoita, käsitteitä ja malleja sekä yritystoiminnassa verrattain yleisesti omaksuttuja lean-ajattelun periaatteita.

Toisessa alaluvussa käsitellään taloudellisen toiminnan perusteita, markkina- ja suunnitelmatalouden päätöksenteon mekanismeja sekä globaalin talouskasvun ja suhdannevaihteluiden syitä ja seurauksia, ja kuinka niitä voidaan huomioida kotoutumispalveluiden pitkäjänteisessä kehittämisessä ja mitoittamisessa kokonaistaloudellisesti järkevään suuntaan.

Kolmannessa alaluvussa käsitellään yritystoiminnan ja sen kilpailustrategian kehittämisen perusteita sekä organisaatiokulttuurin uudistamisen, henkilöstösuunnittelun ja ulkomaisen työvoiman hankinnan perusteita. Näitä yritystoiminnan kehittämisen perusteita voidaan soveltaa myös julkisorganisaatioiden toiminnan kehittämisessä, esimerkiksi kunnan maahanmuuttostrategian ja paikallisten kotoutumispalvelutoimintojen kehittämisessä.

Neljännessä alaluvussa käsitellään kansainvälisen muuttoliikkeen syitä ja seurauksia, ulkomaisen työvoiman kysyntään vaikuttavia tekijöitä sekä työvoiman muuttoliikkeen kerrannaisvaikutuksia paikkakunnan taloudelliseen ja sosiaaliseen toimeliaisuuteen. Myös paikallisilla kotoutumispalveluilla voi olla, osana paikallista infrastruktuuria, myönteisiä kerrannaisvaikutuksia.

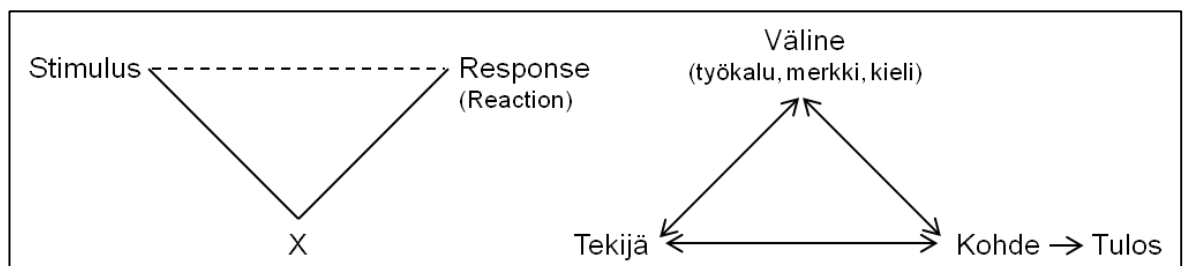
2.1 Toiminnan johdonmukainen kehittäminen

2.1.1 Toiminnan ja toimintajärjestelmän perusteita

1920–1930-luvuilla neuvostoliittolaiset psykologit pyrkivät Vygotskin johdolla ymmärtämään ja muuttamaan inhimillistä elämää. Tuolloin psykologiaa hallitsi psykoanalyysin ja behaviorismin suuntaukset, joita Vygotski piti puutteellisina. Hallitsevien suuntausten ongelmien ratkaisemiseksi hänen perustamansa koulukunta loi uuden käsitteen: välittynyt ja kohteellinen toiminta, joka on kulttuurihistoriallisen toiminnan teorian perusta. (Toiminnan [viitattu 8.4.2012]; alkup. Vygotski 1978.)

Välittynyt toiminta. Vygotski etsi vastausta muun muassa kysymykseen, miten inhimillisen toiminnan tunnusomaiset piirteet, kuten toiminnan suunnitelmallisuus, ihmisten kommunikointi ja itsehillintä rakentuvat ja kehittyvät. Hänen aikalaisten käsitys oli, että ihmiset ja eläimet reagoivat ulkoisiin ärsykkeisiin suoraan sisäsyntyisten refleksien kautta. Vygotski ei tyytynyt tähän selitykseen, vaan päätyi siihen, että ”inhimillinen toimija on suhteessa ympäristöönsä aina kulttuuristen välineiden ja työkalujen sekä merkki- ja symbolijärjestelmien kuten kielen kautta”. Hänen keskeinen ideansa oli, että toiminta on aina välittyntä. (Toiminnan [viitattu 8.4.2012]; alkup. Vygotski 1978.)

Engeströmin (1995, 41) mukaan Vygotski (1978) hahmotti ihmisen käyttäytymisen ja korkeampien henkisten toimintojen analyysiyksiköksi *välittyneen teon* (Kuvio 1).



Kuvio 1. Välittynyt teko ja kohteellinen toiminta (yhdistetty Engeström 1995, 42, 45; alkup. Vygotski 1978, 40).

Välittyneen teon kolmiomallissa yksilön kokeman ulkoisen ärsykkeen (Stimulus) ja siihen kohdistuvan yksilön reaktion (Response) väliin tulee aina jokin välitystyötä tekevä väline (X). Väline voi olla jokin konkreettinen työkalu, viestinnällinen merkki

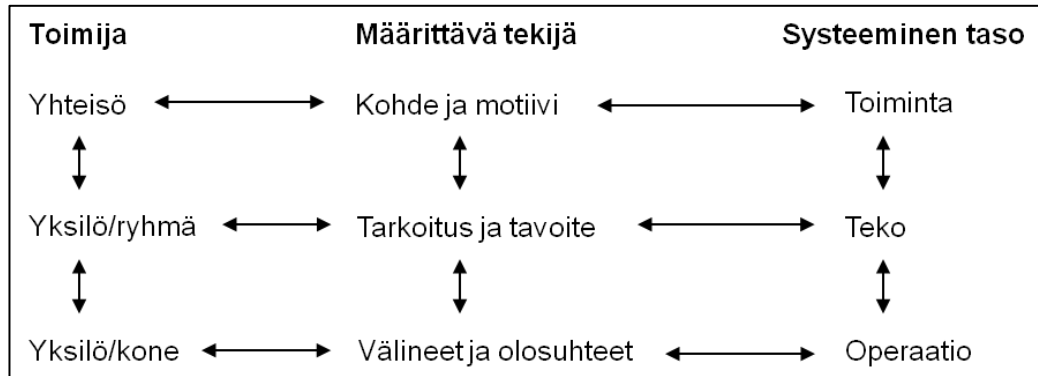
tai kommunikoinnin mahdollistava kieli. Laajasti ymmärrettynä kulttuurihistorialliset välineet ”yhtäältä säätelevät ja muokkaavat ihmistä, toisaalta antavat hänelle tavattomia vaikuttamisen ja luomisen mahdollisuuksia”. Oikeanpuoleinen kolmio on muunnos Vygotskin yksilön välittyneen teon mallista. Muunnettua mallia sovellettiin, eteenkin kehittävän työntutkimuksen alkuvaiheessa, kun pyrittiin kuvaamaan ”*yksilön tekojen ja kollektiivin toiminnan välistä suhdetta*”. Siinä toiminnan motiivoiva kohde tarkennettiin ”erottamalla toisistaan kohde ’raaka-aineena’ ja kohde ’tuloksena’ tai ’tuotoksena’”. (Engeström 1995, 41, 44–45.)

Kahden virikkeen menetelmä. Lasten oppimisen tutkimuksissaan Vygotski käytti kahden virikkeen, eli kaksoisärsytyksen menetelmää. Ensimmäisenä virikkeenä lapselle annettiin tehtävä, joka sopivasti ylitti lapsen siihen mennessä saavuttamat kyvyt ratkaista tehtävä. Toisena virikkeenä annettiin neutraalit ja merkityksettömiltä tuntuvat ulkoiset apuvälineet, joiden avulla lapsi voi eri tavoin ratkaista tehtävän. Ideana on, että lapsi saattaa muodostaa tehtävälle ja apuvälineille radikaalisti uudenlaiset merkitykset ja tulkinnat, joita tehtävän antaja ei pysty kontrolloimaan. (Toiminnan [viitattu 8.4.2012]; alkup. Vygotski 1978.) Kaksoisärsytyksen menetelmä on yksi keskeisimmistä kehittävän työntutkimuksen menetelmistä.

Työnjaon synty ja toiminta–teko–operaatio. Vygotskin yksilön välittyneen teon mallista puuttui toisten ihmisten sosiaalisten suhteiden vaikutus inhimilliseen toimintaan (Toiminnan [viitattu 8.4.2012]). Toiminnan teorian kehityksen kannalta seuraavan merkittävän askeleen otti Leontjev, joka erotti toiminnan, teon ja operaation toisistaan työnjaon avulla (Engeström 1995, 42; 44; alkup. Leontjev 1977).

Työnjaon synnyn Leontjev esitti heimon metsästystoimintaa kuvaavalla esimerkillään. Heimon motivoivana kohteena on riista, josta sen jäsenet saavat tarpeisiinsa ruokaa ja vaatetusta. Riistan metsästäminen edellyttää kuitenkin heimon jäseniltä työnjakoa: toiset valmistelevat väijytyksen ja toisten tehtävänä on hätistellä riista kohti väijytystä. Hätistelevät teot olisivat kuitenkin vailla mieltä toiminnan, eli riistan saalistamisen kannalta, mikäli hätistelijät eivät olisi tietoisia koko yhteistoiminnallisen metsästyksen luonteesta. Jotta esimerkiksi yksilön hätistelyteolla olisi mieltä, on hänen osattava nähdä sen yhteys koko toiminnan motiivin ja merkityksen kanssa. (Engeström 1995, 42–44; alkup. Leontjev 1981, 210–214.)

Toiminta on siis aina kollektiivista ja sen alkamiseen tarvitaan jokin sitä motivoiva kohde ja siinä tarvitaan jonkinlaista työnjakoa kohteen tuottamiseksi (Kuvio 2) (Toiminnan [viitattu 8.4.2012]; alkup. Leontjev 1977).



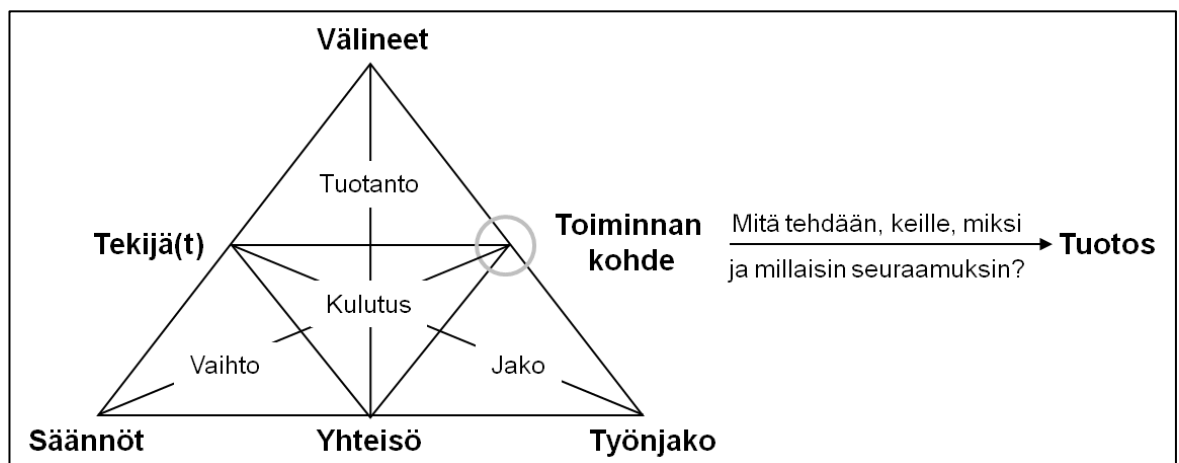
Kuvio 2. Toiminnan kolmitasoinen rakenne
(Engeström 1995, 43; Toiminnan [viitattu 8.4.2012]; alkup. Leontjev 1977; 1981).

Työnjaon myötä kollektiivinen toiminta eriytyy yksilöiden/ryhmien teoiksi, joita ohjaavat niille määritetyt tavoitteet, eli välitulokset kollektiivisen toiminnan tulokselle/tuotokselle. Rutinoitumisen myötä teot saattavat automatisoitua ilman tietoista tarkkaavaisuutta toteutuviksi operaatioiksi. Operaatio toteutetaan jollakin välineellä tai se voidaan siirtää myös koneen suoritettavaksi. Se, mitä operaatioita teon toteuttamiseen tarvitaan, riippuu olosuhteista ja käytössä olevista välineistä. Esimerkiksi uusi teknologia ei vaikuta välittömästi tekoihin ja sitä kautta toimintaan, vaan sen kautta, mitä uusia tavoitteita uudella teknologialla voidaan saavuttaa. Toiminnan kehittyessä sen eri tasojen välillä tapahtuu jatkuvasti siirtymiä. Osa teoista automatisoituu operaatioiksi, jolloin voimavaroja vapautuu yhä laajempien tavoitteiden toteuttamiseen. Vastaavasti yksilöiden tai ryhmien uudenlaiset teot mahdollistavat kollektiiviselle toiminnalle kokonaan uudenlaisen motivoivan kohteen ja tuotoksen toteuttamisen. Toisaalta syventyvän työnjaon varjopuolena on, että yksilön ymmärrys tekojensa ja kollektiivisen toiminnan tarkoituksesta saattaa hämärtyä, eteenkin, jos yksilön teot ovat mekaanisten operaatioiden kaltaisia. (sovellettu Engeström, 1995, 44; Toiminnan [viitattu 8.4.2012]; alkup. Leontjev 1977; 1981.)

Toimintajärjestelmä. Toiminnan kolmitasoinen rakenteen mallista ei suoraan ilmene, mitkä tekijät ylläpitävät toiminnan johdonmukaisuutta. Kaksoisärsytyksen menetelmästä voidaan päätellä, että toimintaan osallistuvat yksilöt ja ryhmät saattavat muodostaa omat tulkinnat operaatioiden välineistä, tekojen tarkoituksesta ja

tavoitteista sekä koko toiminnan kohteesta ja motiivista. Jos yksilöillä on kovin eriävät tulkinnat muodostuu toimintaan jännitteitä, jotka kärjistyessään hankaloittavat kollektiivista toimintaa. Toisaalta juuri nämä uudet tulkinnat, innovaatiot ja niistä kehkeytyvät jännitteet muovaavat toiminnan kehitystä. Silti toiminnan johdonmukaisuutta ylläpitävät yksilöiden riittävän yhteneväiset käsitykset toiminnan motivoivasta kohteesta, kunkin yksilön roolista toiminnassa ja viestintätavoista, joiden avulla yksilöt koordinoivat tekojaan. (sovellettu Toiminnan [viitattu 2.4.2012]).

Toiminnan teorian kehityksen kannalta seuraavan merkittävän askeleen otti Engeström (1995, 46; alkup. 1987, 73–82), joka kuvasi toiminnan johdonmukaisuuteen vaikuttavat osatekijät ja prosessit toimintajärjestelmän mallin avulla (Kuvio 3).



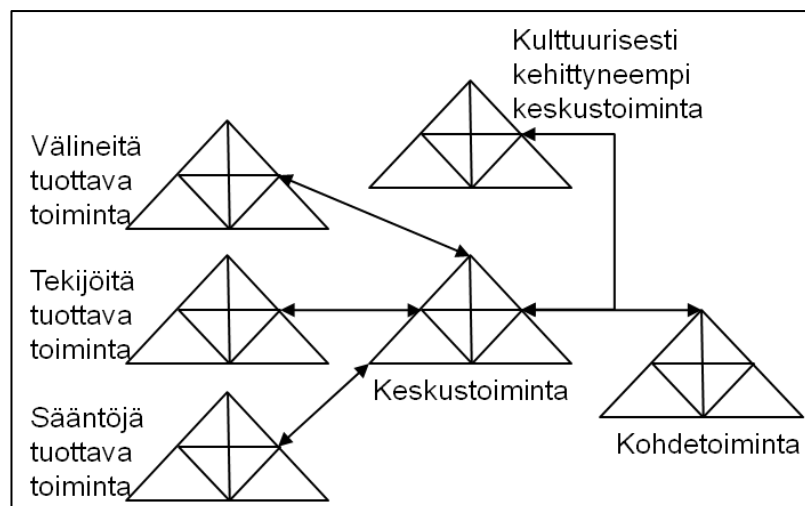
Kuvio 3. Toimintajärjestelmän yleinen malli (Engeström 1995, 47; alkup. 1987).

Toimintajärjestelmän malli kuvaa yksilön ja yhteisön vuorovaikutuksellista suhdetta kollektiivisessa toiminnassa. Se koostuu toisiinsa sidoksissa olevista osatekijöistä, kuten kollektiivisen toiminnan motivoivasta kohteesta sekä käytetyistä työ- ja viestimisvälineistä, työnjaosta ja yhteisistä säännöistä, jotka mahdollistavat operaatioiden, tekojen ja prosessien systemaattisen toistamisen, ja näiden kautta kollektiivisen toiminnan jatkuvuuden. Yhteisö tarkoittaa niitä osanottajia, jotka omaavat yhteisen toiminnan kohteen, esimerkiksi organisaation tekijät/ryhmät, jotka ottavat osaa jonkin tuotoksen, hyödykkeen tuottamiseen. Toimintajärjestelmän tärkeä johdonmukaisuutta ylläpitävä osatekijä on toiminnan motivoiva kohde: mitä tehdään, keille, miksi ja millaisin seuraamuksin. (Engeström 1995, 46.)

Toimintajärjestelmä on verrattain itsenäinen kokonaisuus. Esimerkiksi ulkoa tule-

vat uudet lakisäädökset eivät vaikuta suoraan toimintajärjestelmään, vaan tekijät muodostavat niistä omat tulkinnat, joita ryhdytään soveltamaan ikään kuin oman toiminnan sisäisinä sääntöinä. Työnjako viittaa tehtävien, tekojen, etujen ja päätösvallan jakautumiseen toiminnan tuotoksen valmistukseen ja käyttöön osallistuvien kesken. Mallin osakolmiot kuvaavat toimintajärjestelmässä jatkuvasti käynnissä olevia prosesseja: tuotantoa, kulutusta, jakoa ja vaihtoa. Muutokset toimintajärjestelmän osatekijöissä muuttavat myös toiminnan prosesseja. Siten toiminta muovaa ja uudistaa itseään osatekijämuutosten kautta. Yhden osatekijän muutos ei kuitenkaan automaattisesti johda tarvittaviin muutoksiin muissa osatekijöissä, josta syystä toiminnan osatekijöiden välille kehkeytyy aika-ajoin jännitteitä, ristiriitoja. (Engeström 1995, 46, 52, 62.)

Toimintajärjestelmien verkko. Itsenäisestä kokonaisuudesta huolimatta tietty toimintajärjestelmä on aina jollain tapaa kytköksissä markkinoihin ja yhteiskuntaan. Toimintajärjestelmän ulkoisten kytkösten kuvaaminen yleisellä tasolla, esimerkiksi kasvottomana markkinana tai valtiovaltana, on harvoin hedelmällistä. Toimintajärjestelmään vaikuttavia ulkoisia voimia on usein mielekkäämpää tarkastella konkreettisina toimintajärjestelminä. Siten koko yhteiskunta voidaan nähdä toimintajärjestelmistä koostuvana dynaamisena verkkona (Kuvio 4). (Engeström 1995, 53.)



Kuvio 4. Toimintajärjestelmien verkko (Engeström 1995, 53).

Toimintajärjestelmien verkon kuvaaminen on hyvä aloittaa tutkittavasta toiminnasta keskustoimintana, jonka ympärille rakennetaan läheisimmässä yhteydessä olevat naapuritoiminnot, esimerkiksi niiden keskustoiminnan osatekijöihin kohdistuvi-

en vaikutusten mukaan. Kulttuurisesti kehittyneemmällä keskustoiminnalla viitataan ominaisuuksiltaan kehittyneempään toimintajärjestelmään, josta voidaan ottaa mallia keskustoiminnan kehittämiseen. Toimintajärjestelmien verkon avulla voidaan kuvata organisaatioiden yhteistyöverkostoa ja yksilöiden verkostoja. (Engeström 1995, 53–54.)

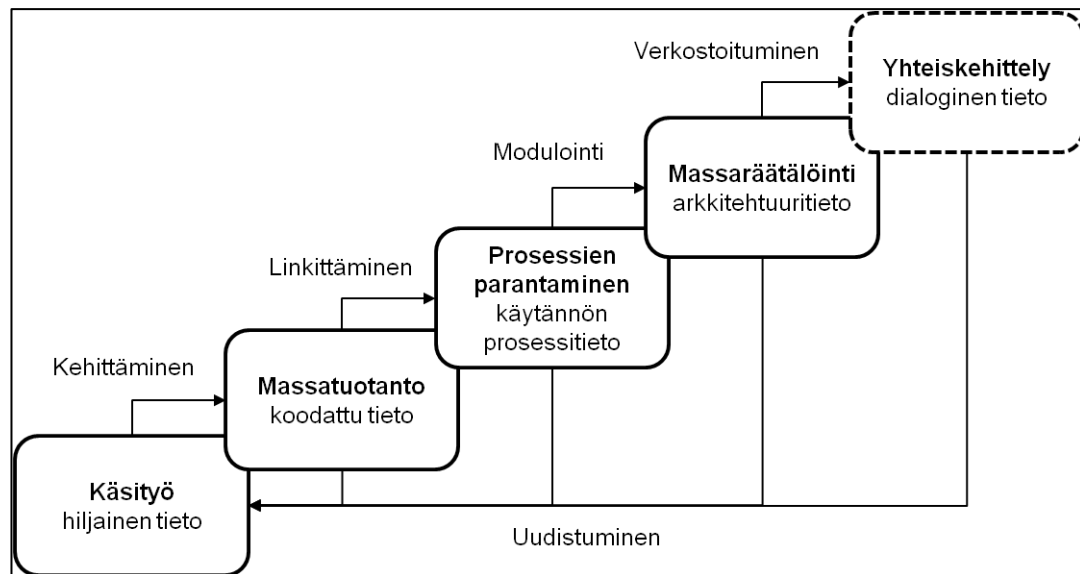
Tuotoksen vaihto- ja käyttöarvo. Organisaation toiminnalle asetetaan muun muassa kannattavuuden, tehokkuuden ja joustavuuden vaatimuksia. Asiakkaat vaativat yhä laadukkaampia hyödykkeitä entistä edullisempaan hintaan. Myös organisaation työntekijät esittävät vaatimuksia, kuten palkka- ja työaikavaatimuksia sekä työn mielekkyyden ja turvallisuuden vaatimuksia. Nämä toimintaan ja sen tuotokseen kohdistuvat vaatimukset ovat yleensä vastakkaisia, ristiriidassa.

Ristiriitojen taustalla lienee alati syventyvä työnjako, erikoistuminen yhteiskunnassa. Erikoistumisen myötä hyödykkeiden tuotanto ja käyttö ovat vaihdannan avulla erkaantuneet erillisiksi toiminnoiksi. Toiminnan kohde, tuotos liittävä erilliset toiminnot toisiinsa. Vaihdannan myötä toiminnan tuotokselle muodostuu markkinoilla *vaihtoarvo* ja käyttäjien toiminnassa *käyttöarvo*.

Vaihtoarvo määräytyy toiminnan ulkopuolella markkinoiden kysynnän ja tarjonnan perusteella. Käyttöarvo sen sijaan määrää siitä, miten hyvän ratkaisun käyttäjien tarpeen tyydyttämiseen tuottaja on kyennyt luomaan ja miten hyvin ratkaisu on sovitettavissa erilaisiin käyttötilanteisiin. Kohteen käyttöarvo ja vaihtoarvo asettavat sen tuottamisessa ja kuluttamisessa vastakkaisia vaatimuksia. Saman kohteen on vastattava sekä tuottajan tarvetta saada tuloja että käyttäjän tarvetta tyydyttää toimintaansa liittyvä tarve. Tämä pinnan alla vaikuttava kohteen käyttöarvon ja vaihtoarvon välinen [primaari] ristiriita määrää keskeisesti sen kehitystä. (Virkkunen, Ahonen, Schaupp & Lintula 2010, 39.)

2.1.2 Toimintakonseptien perustyyppit

Victor ja Boynton (1998) ovat analysoineet kapitalistisen työn organisoinnin tyypit viiteen historialliseen kehitysvaiheeseen (Kuvio 5), jotka ovat: käsityö, massatuotanto, prosessien jatkuva parantaminen, massatuotteiden räätälöinti ja uusimpana yhteiskehittely (Engeströmin 2004, 80).



Kuvio 5. Työn organisoinnin ja toimintakonseptien perustyyppit (Engeström 2004, 80; Muroke 2008, 12; Victorin & Boyntonin 1998, 233 mukaan).

Näissä työn historiallisissa kehitystyypeissä yrityksen johtamisen ja tuotannon organisoinnin periaatteet ovat erilaiset, joten niitä voidaan samalla pitää erilaisten tuote- ja toimintakonseptien perustyyppinä. Tietyllä periaatteella organisoidussa työssä syntyy osaamista ja tietoa, jota on hankala hyödyntää kyseisen organisointiperiaatteen puitteissa. Tämä tieto on kuitenkin välttämätöntä, kun organisaatio pyrkii siirtymään työn kehittyneempään muotoon. (Haapasaari 2008, 6; Victorin & Boyntonin 1998, 6–14 mukaan.)

Käsityössä yksilöt ja pienyritykset suunnittelevat ja tuottavat ainutlaatuisia tuotteita ja palveluja, yleensä asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden mukaan. Toimintakaava on verrattain vakiintunut ja yksilöt tekevät työssään alituisesti luovia ratkaisuja valmistusprosessin eri vaiheissa. Kyky kehittää uniikkeja hyödykkeitä perustuu pitkälti yksilöiden luovuuteen, kokemuseräiseen osaamiseen ja äänettömyyteen, hiljaiseen ammatilliseen tieto-taitoon, jota mieluusti varjellaan. Tuotantomuotona käsityö on kuitenkin kallis ja tuotantomäärät jäävät pieniksi, joten hyödykkeen kysynnän kasvaessa tai kilpailun kiristyessä yritys siirtyy yleensä käyttämään massa-tuotannon menetelmiä. Silti useiden hyödykkeiden kohdalla käsityö on yhä järkevä tuotantotapa. (Virkkunen 2004, 4–5.)

Teollisessa *massatuotannossa* tuotetaan erätuotannon avulla suuri määrä vakio-tuotteita isolle asiakasjoukolle. Tuotanto on pitkälti koneellista. Koneet ja laitteet on suunniteltu muutamien vakiotuotteiden tehokkaaseen valmistamiseen suurina eri-

nä, joten asiakkaiden yksilöllisiä tarpeita on hankala tyydyttää. Raaka-aineista tuotteeseen -tuotantoprosessi vaiheistetaan ja jaetaan yksinkertaisiin standardoituihin työtehtäviin, mekaanisiksi operaatioiksi, jolloin tuotannon tehokkuus säilyy vaikka työn suorittajat vaihtuisivat (Virkkunen 2004, 5) Suorittava ja suunnitteleva työ on erotettu toisistaan (Engeström 1995, 22). Suorittava työ on tuottavaa, mutta usein henkisesti yksitoikkoista.

Massatuotannossa tavoitellaan vakiotuotteille alhaisia yksikkökustannuksia, mikä voidaan saavuttaa, kun tuotannon toiminta-aste on lähellä tuotannon kapasiteettia, eli enimmäissuorituskykyä. Siten tehokas massatuotanto on verrattain joustamaton ja kysynnän vaihdellessa tuotteita on valmistettava varastoon. Massatuotanto on seisautettava, mikäli kysyntä pysyy pitkään alhaisella tasolla.

Prosessien jatkuvan parantamisen tuotantotapa on kehittynyt massatuotannon osaamisen pohjalta. Siinä ei kuitenkaan valmisteta tuotteita varastoon, vaan lähtökohtana on asiakkaan tilauksesta toimitukseen -periaate. Asiakkaiden tilaukset ikään kuin imuohjaavat tuotanto-toimitusprosessia. Näin ollen erilaisia vakiotuotteita on kyettävä valmistamaan rinnakkain samassa tuotantoprosessissa. Rinnakkaisessa tai vuorottelevassa tuotannossa työtehtävät on massatuotannon tapaan määritetty tarkoin, mutta työntekijät hallitsevat useita tehtäviä sekä kykenevät parantamaan työmenetelmiä monipuolisen osaamisen ja kokemuksen avulla. Tuotantoprosessin hallinnassa työntekijät kiinnittävät oma-aloitteisesti huomiota syihin, jotka aiheuttavat tuotteisiin laatuvirheitä sekä hankinta-tuotanto-toimitus -ketjussa häiriöitä, katkoksia ja tuhlautusta. Pyrkimyksenä on tuotteiden ja prosessien jatkuva parantaminen sekä varastojen pienentäminen vuorottelevan tuotannon avulla menettämättä massatuotannon tehokkuuden etuja. Näiden pyrkimysten tuloksena henkilöstölle kertyy monipuolista prosessiosaamista, jonka avulla yrityksen on mahdollista siirtyä räätälöityjen massatuotteiden valmistamiseen (sovellettu Virkkunen 2004, 6; Haapasaari 2008, 7–8; Tuominen 2010, 81, 86.)

Massatuotteiden asiakaskohtaistamisen tuotantotavassa, eli *massaräätälöinnissä* pyritään tyydyttämään eri markkina-alueiden ja asiakasryhmien yksilöllisiä tarpeita ja vaatimuksia menettämättä suurtuotannon mittakaavaetuja (Virkkunen 2004, 6; Pinen 1993 mukaan). Hyödykkeiden massaräätälöinnissä yrityksen tuotteet ja palvelut koostuvat osakokonaisuuksista, moduuleista, joita eri tavoin yhdistelemällä

saadaan aikaiseksi ominaisuuksiltaan erilaisia hyödykkeitä. Tuotesuunnittelussa painotetaan moduulien valmistettavuutta itsenäisenä kokonaisuutena ja moduulien välisten rajapintojen yhdisteltävyyttä. Tuotanto organisoidaan moduuleja valmistavien tuotantoyksiköiden ja -solujen verkoksi. Verkkoa ohjaava keskusyksikkö muuntaa asiakkaiden tilaukset tuotantosuunnitelmaksi ja käynnistää moduulien tahdistetun valmistuksen ja yhdistämisen tuotantoverkossa. Modulaarisessa tuotannossa prosessin seuraava vaihe yleensä määrää tilauksillaan edellisten vaiheiden tuotantotahdin, syntyy sisäisiä asiakkuuksia. Moduulitehtaan tuotteiden ja tuotantoprosessien suunnittelu ja kehittäminen aloitetaan usein tuotantoprosessin loppupään näkökulmasta, esimerkiksi loppukokoonpanosta, josta edetään sitä edeltävien tuotantosolujen kautta aina materiaalien, osien ja komponenttien hankintatoimintoihin. Modulaarinen tuote ja sen valmistus suunnitellaan rinnakkain. Samalla pyritään karsimaan tarvittavien materiaalien ja osien kirjoa. (sovellettu Virkkunen 2004, 6; Tuominen 2010, 56, 80.) Victor ja Boynton (1998, 103) kutsuvat massaräätälöityjen tuotteiden dynaamisen tuotanto- ja jakeluverkon rakentamisessa tarvittavaa tietoa ja osaamista *arkkitehtoniseksi* (Virkkunen 2004, 6). Tietojärjestelmien riipeä kehitys on edistänyt modulaarisen tuotantotavan yleistymistä.

Victor ja Boynton (1998) esittävät työn viimeisimpänä kehitysmuotona ”konfiguraatio”-käsitteen, josta Engeström (2004, 80) käyttää käsitettä *yhteiskehittely*. Engeström (2004, 81; 2007, 24) esittää yhteiskehittelyn tunnusmerkkeinä:

- Pitkän elinkaaren hyödykekokonaisuus, joka on adaptiivinen, käyttäjän toimintaan mukautuva ja johon on upotettu ikään kuin asiakasälykkyyttä, usein tietoteknisin ratkaisuin.
- Hyödyke, joka vaatii toistuvaa uudelleenkonfigurointia ja räätälöintiä tuottajan, käyttäjän ja hyödykkeen itsensä välisenä jatkuvana vuoropuheluna.
- Hyödyke, jonka kehittämiseen tarvitaan käyttäjän aktiivista roolia ja panosta.
- Hyödyke, jonka tuottamiseen osallistuu useita tahoja muodostaen organisaation sisäisen ja/tai organisaatioiden välisen verkon.
- Hyödyke, jonka kehittelyn aikana osapuolet oppivat syventyvän vuoropuhelun avulla uutta, syntyy uutta dialogiaan perustuvaa tietoa.

Yleensä yhteiskehittelyssä on kyse usean eri tuottajan tuottamasta hyödykekokonaisuudesta, jossa on sekä standardiosia että räätälöitäviä osia. Tällaiset kokonai-

suudet edellyttävät eri intressejä omaavien toimijoiden näkemysten yhteensovittamista, erityisesti vaativissa suunnittelu- ja ongelmaratkaisun tilanteissa. Tällainen yhteistoiminnallisuus vaatii yhtäältä pitkäjänteistä suunnittelua sekä toisaalta nopeaa ja improvisoivaa reagointikykyä. (Engeström 2004, 81–82.)

Massatuotannossa tuotteen valmistajan ja käyttäjän työnjako on selvä: valmistaja suunnittelee ja tuottaa, käyttäjä kuluttaa. [Massaräätlöinti] luo valmiuksia käydä asiakkaiden kanssa tuote- ja palvelukokonaisuutta koskevaa vuoropuhelua. Tällainen vuoropuhelu muodostuu tärkeäksi, kun tuote on joustavasti mukautettavissa [erilaisin] ratkaisuin asiakkaan tarpeiden muutoksiin ... ”Yhteiskehittelytyössä” ... tuottaja ja käyttäjä muuttavat tuote- ja palvelukokonaisuuden sisältöä jatkuvasti keskinäisen oppimisen tuloksena (Virkkunen 2004, 7.)

Yhteiskehittelyssä korostuu rajat ylittävä toiminta. Siinä toimijoiden suhteet kehittyvät kumppanuudeksi, jonka kantavia voimia ovat osapuolten keskinäinen luottamus ja sitoutuminen yhteiskehittelyyn (Haapasaari 2008, 22). Tällaisten yhteistyömuotojen hallinta, jossa kenelläkään ei ole määräysvaltaa, vaatii uudenlaisia dialogisia välineitä ja tottumuksia (Engeström 2004, 66). Kenties muodostetaan rajat ylittäviä käyttäjä-kehittäjä -työpareja, tai -tiimejä, johon osallistutaan joustavasti aina kulloisenkin kehittämistarpeen mukaan. Tällaisen kehittävän dialogin pohjalta syntyy parhaimmillaan uudenlaista tietoa ja osaamista, joka tukee osapuolten toiminnan laadullista kehitystä (Engeström 2004, 67).

Lisääntyvä joustavuus ja yhteisöllisyys. Reaalielämässä työn ja tuotannon organisoinnin kehityksessä on nähtävissä kaksi trendiä: lisääntyvä joustavuus ja lisääntyvä yhteisöllisyys. Trendit näkyvät muun muassa siinä, että työ on yhä enemmän innovaatioihin suuntautunutta ja että organisaatiot rakentuvat tiimeihin ja verkostoihin. (Engeström 1995, 28.) Tällöin työ, tuotanto ja hyödyke joustavat yhä enenevästi asiakastarpeiden mukaan. Engeströmin (1995, 29) mukaan

Yhteisöllisyys tarkoittaa ... hierarkkisten valvontarakenteiden korvaamista itseohjautuvilla työryhmillä, avoimen tiedonkulun maksimointia, koko toimintaa koskevan yleiskuvan ja monipuolisen ammattitaidon takaamista kaikille työntekijöille, jokaisen työntekijän vastuuta toiminnan kokonaisuudesta sekä keskinäistä auttamista ja tukemista niin ryhmien sisällä kuin niiden välillä. ... Tiimi- ja verkostopohjaisen organisaation ratkaisevia tuntomerkkejä ovat yhteistyö ja avunanto yli organisatoristen rajojen sekä niiden avulla saavutettava korkea innovatiivisuus ja aloitteinen oppiminen.

2.1.3 Lean-ajattelun periaatteet

Hyödykkeiden massaräätälöinnissä yritykset ovat viime vuosina soveltaneet yhä yleisemmin lean-ajattelua. Lean pohjautuu 1950-luvun Toyotan johtaja Taiichi Ohnon ideoimaan JIT (Just in Time)-tuotantomenetelmään, eli suomeksi juuri oikeaan aikaan -menetelmään. Lean-ajattelussa keskitytään tuottamaan asiakkaille arvoa vain tarvittavilla resursseilla. Toiminnasta poistetaan turhat aktiviteetit (vrt. toiminnot, teot ja operaatiot), jotka eivät lisää hyödykkeen arvoa asiakkaan näkökulmasta. Ne ovat ikään kuin hukkaa. Hukaksi lasketaan: viat hyödykkeissä, ylituotanto, tarpeeton kuljetus, käsittely ja varastointi, turhat työliikkeet, odottelu, asiakkaiden tarpeisiin sopimattomien hyödykkeiden suunnittelu sekä inhimillisen pääoman, innovaatioiden käyttämättä jättäminen. (Womack & Jones 2003, 37, 355.)

Womack ja Jones (2003, 10, 16–26) tiivistävät lean-ajattelun viiteen periaatteeseen. Lean-ajattelu on aloitettava tietoisella yrityksellä määrittää spesifisiltä ominaisuuksiltaan ja hinnoiltaan spesifisten hyödykkeiden arvo spesifisten asiakkaiden tarpeiden näkökulmasta, asiakkaiden kanssa käytävän dialogin avulla. Toisessa vaiheessa, kun spesifisen hyödykkeen (tai hyödykeryhmän) arvo on eritelty, ryhdytään tunnistamaan arvovirta, eli niitä aktiviteetteja/vaiheita, joiden avulla spesifisen hyödykkeen arvo saadaan aikaiseksi. Arvovirta-analyysi tuo yleensä esille kolmenlaisia vaiheita: a) yksiselitteisesti arvoa lisäävät vaiheet, b) arvoa lisäämättömät vaiheet, joita ei kuitenkaan voida eliminoida nykyisen teknologian puitteissa, sekä c) arvoa lisäämättömät vaiheet, jotka voidaan välittömästi eliminoida. Lean-ajattelun kolmannessa vaiheessa jäljelle jääneet vaiheet järjestetään arvovirran mukaiseen järjestykseen, jolloin aikaansaadaan arvon jatkuva virtaus. Tämä vaatii kuitenkin mentaalisten välineiden uudistamista. Perinteisesti ajatteleminen, että tuotanto muodostuu tehokkaaksi ja helpommin hallittavaksi, kun tietyt tuotantovaiheet ja työtehtävät organisoidaan funktioihin ja osastoihin, joissa hyödykkeitä muokataan tuotantoerissä. Todellisuudessa funktionaalinen erätuotanto on yksittäisen spesifisen hyödykkeen arvonlisäämisen näkökulmasta tehotonta, sillä arvovirtaukseen muodostuu katkoksia ja niiden myötä hukkaa spesifisen hyödykkeen odottaessa kärsivällisesti pääsyä tuotantoeränsä mukana osastosta toiseen. Leanissa spesifinen hyödyke on jatkuvasti arvonlisäyksen kohteena ilman katkoksia, arvovirtauksessa. Hukan eliminoinnissa saavutetaan näkyviä tuloksia, kun esimerkiksi

spesifisen hyödykkeen tilauksesta toimitukseen vaadittu aika lyhenee dramaattisesti. Lean-ajattelun neljännessä vaiheessa siirrytään imuohjaukseen, eli tehdään vain sitä, mitä asiakas on tilannut. Spesifinen asiakas ikään kuin vetää tai imee spesifisellä tilauksellaan tarpeidensa mukaisen hyödykkeen ulos arvovirtauksesta. Lean-ajattelun viidennen vaiheen muodostaa pyrkimys täydellisyyteen, joka yllättäen ei vaikutakaan hullulta ajatukselta edellisten vaiheiden oppien myötä. Siten lean-ajattelun periaatteet muodostavat päättymättömän kehän.

Tuominen (2010, 6) korostaa: ”Lean on *jatkuva oppimisen ja kehittymisen prosessi*”. Hän katsoo, että lean-kehittämishjelma tulee aloittaa ”oppimalla lean-tekniikoita ja ymmärtämällä niiden periaatteet elävänä ja ainaisesti kehittyvänä järjestelmänä”. Siten lean-ohjelmassa käydään läpi organisaation kaikki liiketoimintaprosessit. Yhden prosessin kehittäminen on aluillaan, toisen puolella välissä ja kolmannessa saavutetaan jo vaikuttavia muutoksia. Kun prosesseista riittävä määrä toimii lean-periaatteiden mukaan, saavuttaa organisaatio vihdoin merkittäviä tuloksia. Tällöin organisaatio toimii toisiaan lujittavien prosessien verkkona, jonka johtamisessa noudatetaan sovittuja lean-periaatteita. Tuominen näkee leanin perustuvan kahteen periaatteeseen:

- Ensimmäisenä on ”materiaalien, tiedon ja tuotteiden *keskeytymättömän virtauksen luominen* kaikissa yrityksen liiketoimintaprosesseissa”.
- Toisena on, että ”*johto on sitoutunut* jatkuvasti investoimaan työntekijöihin ja edistämään jatkuvaa parantamista”.

”*Toyotalla* kesti vuosikymmeniä luoda *lean-kulttuuri* päästäkseen sinne missä se on nyt. Silti he uskovat, että ovat vasta alussa.” (Tuominen 2010, 6.)

Tuominen (2010, 11–19) jakaa lean-ohjelman kuuteen teemaan:

- 1) Yrityksen strateginen johtaminen:
 - lean-periaatteita noudattavat missio, visio, arvot, strategia ja eettiset periaatteet.
- 2) Lean-ohjelman suunnittelu ja käynnistäminen:
 - ohjelman vetäjien koulutus, esikuvien ja mallien tarkastelu
 - ohjelman suunnittelu ja sen onnistumisen arviointi
 - näkyviä muutoksia aikaansaavien lean-pilottien toteutus.

3) Lean-kulttuurin luominen:

- johtajuuden eettisten periaatteet: yksilöiden kunnioitus ja nöyrä esimerkillä johtaminen
- sitoutuminen henkilöstön osaamisen jatkuvaan kehittämiseen
- henkilöstön osallistuminen ja valtuuttaminen: kehittäminen yhtä arvokasta kuin varsinainen tekeminen
- tiedon ja parhaiden käytäntöjen avoin siirtäminen
- ihmisten ja ympäristön hyvinvoinnista huolehtiminen
- palkitseminen ohjelman aikana, ei sen jälkeen.

4) Tuotteiden ja tuotantojärjestelmän rinnakkainen kehittäminen:

- asiakastarpeiden mukainen tuotepolitiikka
- modulaarisen tuotteen ja valmistuksen vuorovaikutteinen suunnittelu
- parhaiden toimittajakumppaneiden valitseminen
- toimintavarman teknologian hyödyntäminen.

5) Tuotannon virtaus ja imuohjaus:

- prosessien suunnittelu ja kuvaaminen, ydin- ja tukiprosessien kartat
- tuotannon ja kapasiteetin suunnittelu
- tuotannon tasapainottaminen
- visuaalinen imuohjaus, sisäiset asiakkuudet.

6) Hukan tunnistaminen ja poistaminen:

- arvoketjun analysointi, ydin- ja tukiprosessien kartat
- siisteys ja järjestys
- asetus- ja vaihtoaikojen pienentäminen
- toimintastandardien luominen, ehkäisevä kunnossapito
- varastottomaan tuotantojärjestelmään pyrkiminen
- pyrkiminen lyhyisiin läpimenoaikoihin ja 0-virheeseen
- jatkuva kehittäminen, pyrkimys täydellisyyteen.

Organisaation on itse harkittava ja päätettävä kehittämistarpeiden ja -valmiuksien pohjalta, missä järjestyksessä lean-ohjelmassa edetään. Ohjelmassa tulee korostaa organisaation osallistavan ja innostavan itsearvioinnin tärkeyttä. Mainittujen kuuden teeman lisäksi on myös itsearvioitava tulos- ja muutosjohtamisen tavat. ”Muutosohjelmat, jotka tähtäävät pysyvän kilpailuedun saavuttamiseen ja joissa

edellytetään ajattelutavan muutosta koko organisaatiossa, kestävä päivänsä kolme vuotta. Lyhyemmässä ajassa ei todellisia ja pysyviä muutoksia pystytä saamaan aikaan.” (Tuominen 2010, 9, 11, 141.)

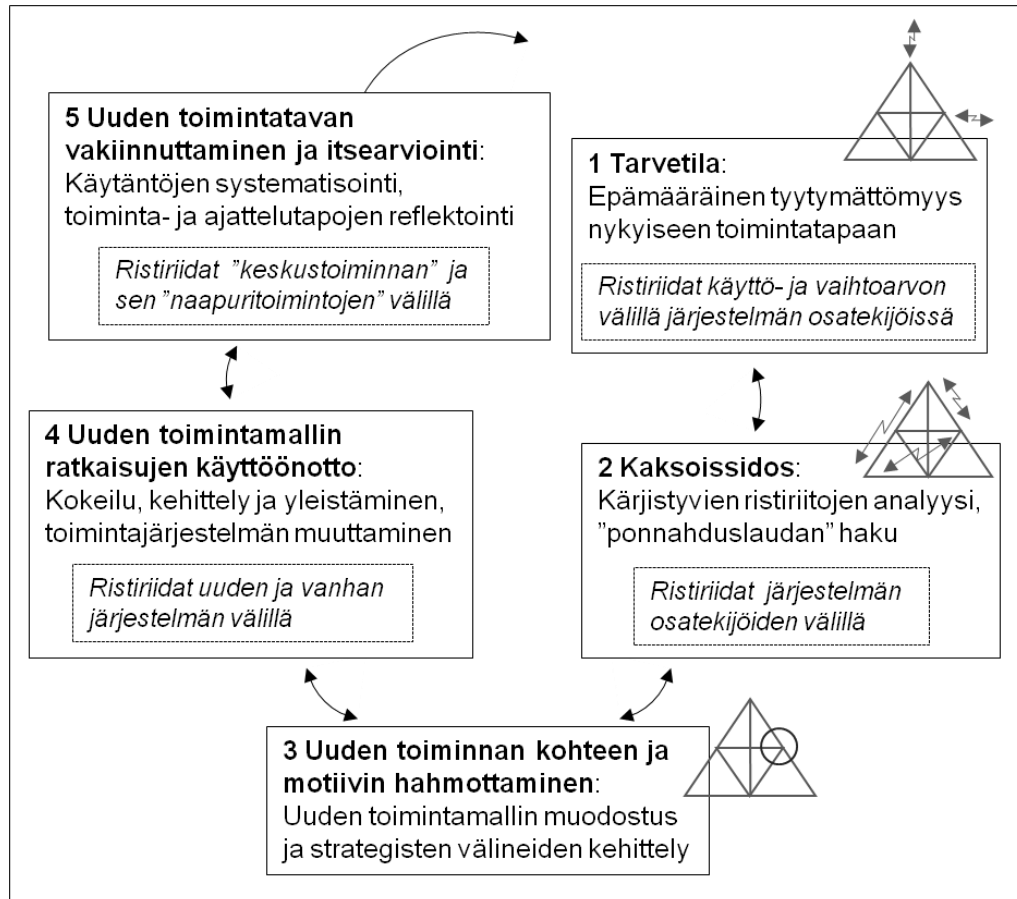
2.1.4 Ekspansiivinen oppimis- ja kehityssykli

Toimintajärjestelmän kehityksen liikkeellepaneavat voimat syntyvät toimintaympäristön muutoksista, joista seuraa ristiriitoja järjestelmän osatekijöihin ja niiden välille. Ulkoiset muutospaineet, kuten asiakastarpeiden muutokset, uudet säädökset tai kehittyneemmät tuotantovälineet, eivät ole järjestelmän välittömiä ristiriitoja, vaan ne muuntuvat tulkintojen ja epämääräisen tyytymättömyyden kautta järjestelmään kohdistuviksi ristiriidoiksi. Ne ilmenevät ongelmina: häiriöinä, katkoksina, dilemmoina ja innovaatioina. Toimintajärjestelmä kehittyy, kun ristiriidat onnistutaan ratkaisemaan uudistamalla järjestelmän osatekijöitä ja prosesseja siten, että niistä muodostuu johdonmukainen kokonaisuus. (Engeström 1995, 52, 65.)

Toimintakonsepti. Toimintajärjestelmän kehitys ei tapahdu suoraviivaisesti vaan, siinä esiintyy murroksia ja kriisejä, joiden voittamiseksi saattaa syntyä tarve laajentaa käsitystä toiminnan kohteesta sekä uudistamaan laadullisesti järjestelmän osatekijöitä uutta toimintakonseptia vastaavaksi (Virkkunen ym. 2010, 38).

Toimintakonsepti määrittää periaatteen ja rakenteen, jonka avulla toimintaan kohdistuvat erisuuntaiset vaatimukset ja sille asetetut eri tavoitteet pyritään toteuttamaan. Toimintakonsepti sisältää tulkinnan toiminnan kohteesta ja tarkoituksesta sekä idean siitä, miten toiminnan olennaiset osat muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden. Toimiva ja omaperäinen toimintakonsepti on yritykselle tärkeä kilpailuetu. ... Toimintakonsepti on yhtäältä organisaation vastaus toimintaympäristön asettamiin haasteisiin, toisaalta se heijastaa organisaation toimintansa kuluessa luomaa kollektiivista osaamista, toimintakykyä ... ja yhteistoimintasuhteita. ... Yksittäisiä toimintoja kehitetään yhä enemmän osana koko toimintaprosessin uudistamista eikä niinkään erillisinä parannustoimenpiteinä. Toimintakonseptin muutos edellyttää siksi vuoropuhelua yhtäältä toimintalinjaratkaisuja valmistelevien suunnittelijoiden ja linjoista päättävien johtajien ja toisaalta toimintaa eri tasoilla toteuttavien työyhteisöjen välillä. Tällaisen vuoropuhelun puute on tavallinen toimintakonseptin uudistamishankkeiden epäonnistumiseen syy. Siksi tarvitaan toimintakonseptin osallistavaa kehittämistä. (Toimintakonsepti [viitattu 8.4.2012].)

Toiminnan ekspansiivisen kehityksen vaiheet. Toimintakonseptin laadullinen uudistaminen, kehittäminen on yleensä monivaiheinen prosessi, jolla on oma muutosdynamisiikkansa. Yhden ristiriitaisen ongelman ratkaiseminen tuo yleensä esille uusia ristiriitoja toisaalla. *Ekspansiivinen oppimissykli* (Kuvio 6) valaisee, miten muutoksen dynamiikka saattaa parhaimmillaan toteutua. (Engeström 1995, 92.)



Kuvio 6. Toiminnan ekspansiivinen oppimis- ja kehityssykli (täydennetty Engeström 1995, 92).

Ekspansiivisen kehitysprosessin edetessä sen keskeisten haasteiden, ristiriitojen luonne muuttuu (Virkkunen ym. 2010, 57). Syklin vaiheiden väliset kaksisuuntaiset nuolet kuvaavat sitä, että ekspansiivinen kehitys harvoin etenee lineaarisesti vaiheesta toiseen, vaan toisinaan joudutaan palamaan edellisiin vaiheisiin tai ensimmäisen vaiheen tarvetilaan (Engeström 1995, 92).

Ekspansiivisen oppimissyklin alkuvaiheessa toimintatavat ovat verrattain vakiintuneita. Yhteisön jäsenten oppimista hallitsee vallitsevan toimintakulttuurin sisäistäminen kokemuksellisen oppimisen avulla. Uudet ajatukset, työtavat ja -välineet esiintyvät aluksi yksilöllisinä poikkeamina, usein huomaamatta jäävinä dilemmoina

ja innovaatioina. (Engeström 1995, 88.)

Tarvetila (Kuvio 6, vaihe 1) muodostaa ekspansiivisen oppimissyklin ensimmäisen vaiheen. Toimintaan ja sen tuotokseen kohdistuu voimistuvia vastakkaisia vaatimuksia, ristiriitoja, joiden taustalla on työn ja (osa)tuotoksen käyttö- ja vaihtoarvon välinen paheneva epäsuhta. Käyttö- ja vaihtoarvon välinen primaari ristiriita aiheuttaa toimintaan ikään kuin kitkaa, mutta sitä ei vielä koeta kriisinä. Primaarit ristiriidat piilevät toimintajärjestelmän osatekijöissä. (Engeström 1995, 62, 89.)

Esimerkki. Työntekijöistä osa saattaa kokea organisaation tietojärjestelmän (väline) vanhentuneeksi. Uusi tietojärjestelmä koulutuksineen olisi yhtäältä lisäkustannuksia aiheuttava rasite (vaihtoarvopuoli), toisaalta hyödyllinen työn tuottavuuden ja mielekkyyden kannalta (käyttöarvopuoli). Mikäli mitään uudistuksia ei tapahdu, epämääräinen tyytymättömyys nykytilaan vähitellen voimistuu.

Tarvetilavaiheessa nähdään, että nykyinen toimintakonsepti on jäänyt ikään kuin ajastaan jälkeen, mutta yhteisön jäsenet eivät osaa sanoa, mitä ja miten toimintoja tulisi muuttaa (Virkkunen ym. 2010, 57). Tämä epämääräinen tyytymättömyys kohdistetaan usein toimintajärjestelmän rakenteiden sijasta henkilöihin ja henkilöryhmiin (Engeström 1995, 89).

Kaksoissidos-vaiheessa (Kuvio 6, vaihe 2) vastakkaiset vaatimukset, primaarit ristiriidat kärjistyvät toimintajärjestelmän osatekijöiden välisiksi ristiriidoiksi. Työyhteisön jäsenille vastakkaiset vaatimukset merkitsevät ikään kuin mahdottomia tehtäviä ja epäonnistumisen kokemuksia. (Engeström 1995, 90.)

Esimerkiksi organisaation myynnin jäsenet saattavat kokea, että yhtäältä asiakkaat vaativat entistä parempaa palvelua (kohde), joka vie heiltä entistä enemmän aikaa. Toisaalta johto vaatii myynnin kasvua ja laajempaa asiakaskuntaa (säännöt), mikä merkitsee, että myyjien tulisi käyttää asiakasta kohden entistä vähemmän aikaa. Toiminnan kohteen ja sääntöjen välille muodostuu kärjistyvä ristiriita, kaksoissidos-tilanne, jossa yksilöiden tulisi toteuttaa yhtä aikaa tyystin vastakkaisia vaatimuksia (Virkkunen ym. 2010, 58).

Kaksoissidoksen ekspansiivinen ratkaiseminen edellyttää analyysia, ristiriidan saamista käsitteelliseen hallintaan. Analyysiin tarvitaan aineistoa ja työkaluja. Tämä edellyttää, että työyhteisön jäsenten käyt-

töön saadaan välineitä ja menetelmiä, joilla ... [osatekijöiden välisiä] ristiriitoja ja niiden konkreettisia ilmenemismuotoja – arkityön häiriöitä ja innovaatioita – voidaan systemaattisesti tallentaa ja eritellä. Analyysissä pyritään paitsi ristiriitojen tunnistamiseen, myös löytämään laadullisesti uudenlaiset ratkaisut mahdollistava ensimmäinen idea eli 'ponnahduslauta' ajatuskokeiden ja väittelyiden avulla. (Engeström 1995, 90.)

Jatketaan esimerkkiä ja oletetaan, että organisaatiossa ryhdytään keräämään analyysejä varten aineistoa siitä, millaisiin tekoihin myynnin jäsenet käyttävät työaikaansa. Aineisto ja sen analyysit voivat johtaa yllättäviin tuloksiin ja erilaisiin ratkaisuihin. Oletetaan, että aineiston analyysin perusteella havaitaan, että myynnin jäsenet käyttävät paljon aikaa myynti- ja asiakaspalvelutekujen sijasta asiakkuuden hallintaan liittyvän paperisen sekä hiljaisen tiedon etsintään ja taltiointiin ja että osa asiakashallinnan teoista suoritetaan turhaan päällekkäin.

Työyhteisön jäsenet ryhtyvät etsimään ratkaisueitoja vuoropuhelun (ajatuskokeet ja väittelyt) avulla. Saatetaan ideoida päällekkäisten taltiointitekujen poistamiseksi täsmällisempää työnjakoa. Toisaalta myynnin ja markkinoinnin jäsenten välisen vuoropuhelun myötä saatetaan ideoida, että kaksoissidos-ristiriidan ratkaisemiseen tarvitaan uusi asiakkuuden hallinnan, CRM (Customer Relationship Management)-järjestelmää, johon voitaisiin taltioida myynnin, asiakaspalvelun ja markkinoinnin jäsenten keräämät asiakastiedot luokiteltuna yhteiseen käyttöön. Nähdään, että CRM-järjestelmä puolestaan mahdollistaisi uuden, integroidumman myynti-, markkinointi- ja asiakaspalvelukonseptin soveltamisen. Syventyvä vuoropuhelu jatkuu ja siihen osallistuu tuotannon jäseniä. He kertovat, että nykyinen tuotantojärjestelmä perustuu pitkälti vakiotuotteiden valmistamiseen suurissa erissä ja että vakiotuotteista poikkeavien versioiden suunnittelu ja valmistaminen aiheuttavat huomattavia häiriöitä ja katkoksia tuotannossa. Tuotannon kokonaistuotavuus ja kustannustehokkuus kärsii. Tuotannon jäsenet kokevat, että tuotannon ja myynnin välinen koordinaatio on puutteellista, on turhauttavaa keskeyttää tuotantoprosessi yksittäisen tuoteversion takia. Myynnin jäsenet yhtyvät näkemykseen. Kuitenkin he ennakoivat, että poikkeavien tuoteversioiden kysyntä tulee edelleen kasvamaan. Myynnin ja tuotannon välinen vuoropuhelu toi näkyviin kärjistyvän ristiriidan tuotantokonseptin ja toiminnan kohteen/tuotoksen välillä.

Vuoropuhelun myötä saatetaan parantaa koordinaatiota. Kuitenkin tuotannon esi-

mies kertoo pohtineensa, että nykyistä jäykkää tuotantokonseptia tulisi uudistaa kohti lean-periaatteita noudattavaa konseptia, joka mahdollistaisi modulaaristen tuotteiden joustavan valmistamisen. Hänen mukaan lean-tuotanto edellyttäisi uudenlaista toimintakulttuuria ja uutta tuotannonohjauksen MES (Manufacturing Execution System)-järjestelmää tai peräti toiminnanohjauksen ERP (Enterprise Resource Planning)-järjestelmää, johon voitaisiin myös sisällyttää CRM-ominaisuuksia (kaksoissidosten ekspansiivinen ratkaisuidea, ponnahduslauta).

Uuden toiminnan kohteen ja motiivin hahmottamisen sekä uuden toimintamallin muodostamisen vaiheessa (Kuvio 6, vaihe 3) työyhteisössä ryhdytään hahmottamaan ja suunnittelemaan kokonaisvaltaista ratkaisua nykytilan ristiriitoihin.

Uusi toimintamalli ei ole vain kokoelma korjauksia, vaan laadullisesti uusi kokonaisuus. Sen ytimenä on uusi käsitys työn kohteesta, ts. siitä, mitä työssä tuotetaan ja miksi. Juuri kohteen uudelleenahmottamiseen perustuu uuden toimintamallin motivoiva voima. Tähän vaiheeseen liittyy myös *uusien strategisten työvälineiden* samoin kuin työnjako- ja yhteistoimintamuotojen kehittäminen. ... Uutta toimintamallia ei tuoteta tyhjästä. Sen muodostamisessa hyödynnetään muiden toimintajärjestelmien käytännöstä tai kirjallisuudesta löydettäviä esikuvia ja kulttuurissa kehkeytyneitä visioita tai suunnitelmia kyseisen tyyppisten toimintajärjestelmien tulevaisuudesta. Ratkaiseva merkitys on kuitenkin työyhteisön suorittamalla oman toimintansa ristiriitojen analyysillä. (Engeström 1995, 90–91.)

Jatketaan esimerkkiä, jossa osallistavan vuoropuhelun myötä organisaation johto tunnustaa, että nykyinen, vakiotuotteiden massatuotannon konsepti on tulossa elinkaarensa päähän. Toiminnan motivoiva kohde hahmotetaan uudelleen. Päätehtään keskittyä vakiotuotteiden sijasta asiakaslähtöisen modulaarisen tuotevalikoiman kehittämiseen, jossa huomion kohteena tulee olla sekä tuotteiden käytettävyyden (käyttöarvo) että valmistettavuuden (vaihto-arvo). Toiminta-ajatuksena on valmistaa asiakkaiden yksilöllisiä tarpeita tyydyttäviä modulaarisia tuotteita joustavasti ja alhaisin kustannuksin (toiminnan motivoiva kohde).

Lean-periaatteet (säännöt) luovat perustan uuden toimintamallin ja uusien strategisten työvälineiden kehittelylle. Nähdään, että lean-ajattelun tekniikat (väline) mahdollistavat nykyisten ja tulevien ristiriitojen ylittämisen sekä asiakaslähtöisemmän (ml. sisäiset asiakkuudet) toimintakulttuurin luomisen. Uuden toimintamallin hahmottamisen tueksi päätetään rekrytoida lean-asiantuntija sekä järjestää lean-

koulutusta työyhteisön jäsenille (tekijät). Nähdään, että panostus koulutukseen on välttämätöntä, jotta työyhteisö omaksuisi uuden toimintakulttuurin ja jossa yksilöt kykenevät vuoropuhelun avulla systemaattisesti analysoimaan ja ratkaisemaan oman työnsä sekä eri toimintojen välisiä häiriöitä ja katkoksia (työnjako). Laadullisesti uusi toimintamalli saadaan siis hahmotettua osallistavalla kehittämisellä.

Uuden toimintamallin soveltamisen ja yleistämisen vaiheessa (Kuvio 6, vaihe 4) uuden toimintamallin ratkaisut otetaan arkityössä käyttöön.

Tämä tapahtuu usein ensin strategisten osaratkaisujen kokeiluna ja yleistyy asteittain koko toimintajärjestelmän muutokseksi. Tässä vaiheessa syntyy häiriöitä ja konflikteja, joita usein kutsutaan muutosvastarinnaksi. Ne ilmentävät ... ristiriitoja entisen toimintatavan ja uuden toimintamallin välillä. Näiden ristiriitojen ratkominen käytännössä johtaa uuden toimintamallin muuttumiseen. Tehdään sekä kompromisseja ja perääntymisiä että uusia, suunniteltuja omaperäisempiä ja radikaalimpia oivalluksia ja käytännön ratkaisuja. (Engeström 1995, 91.)

Jatketaan esimerkkiä, jossa uuden toimintamallin suunniteltuja ratkaisuja ryhdytään kokeilemaan ja kehittelemään vaiheittain ennen kuin ne yleistyvät käytännön ratkaisuuksi. Muun muassa uuden ERP-järjestelmän käyttöönottoa kokeillaan ja kehitellään vaiheittain ja toiminnoittain samalla, kun vanha tietojärjestelmä on edelleen käytössä. On ilmeistä, että uuden ja vanhan järjestelmän periaate- ja työnjakoratkaisut törmäävät toisiinsa, aiheuttaen muutosvastarintaa. Törmäyksestä aiheutuvien ristiriitojen ratkaisemiseksi tehdään kompromisseja, oivalluksia ja parempia käytännön ratkaisuja. Toimintamalli muuttuu suunnitellusta.

Uuden toimintatavan vakiinnuttamisen ja itsearvioinnin vaiheessa (Kuvio 6, vaihe 5) työyhteisö ryhtyy toteuttamaan uusia käytäntöjä systemaattisesti.

Uudet käytännöt vahvistuvat, kun tietoisesti tehtyjen ratkaisujen ympärille alkaa muodostua uudenlaisia 'näkymättömiä' sosiaalisen kanssa käymisen muotoja, symboleja, ajattelutapoja ja tottumuksia. Toisaalta tässä vaiheessa työyhteisö voi pysähtyä arvioimaan omaa muutostaan, mihin sisältyy 'uuden sukupolven' kriittisten äänten nousu. ... Ne ilmentävät ... ristiriitoja muuttuneen keskustoilinnan ja muutoksen ulkopuolelle jääneiden naapuritoimintojen välillä. Näistä ristiriidoista muodostuu ainekset seuraavan kehityssyklin aloittaville uusille ensimmäisen asteen ja toisen asteen ristiriidoille. (Engeström 1995, 91.)

Virkkusen ym. (2010, 60) mukaan uusi toimintakonsepti alkaa vakiintua vasta, kun

myös naapuritoiminnot sopeutuvat sen vaatimuksiin.

Jatketaan esimerkkiä, jossa uusia lean-periaatteiden mukaisia käytänteitä on ryhtynyt noudattamaan systemaattisesti. Prosessien häiriöiden ja katkosten syyt selvitetään välittömästi, jotta ne eivät toistuisi. Prosessien pullonkauloja tunnistetaan ja poistetaan. Pullonkaula voidaan mieltää tuotantoprosessin joksikin vaiheeksi, joka estää sen jälkeisen tuotannon toimimisen täydellä kapasiteetilla. Saadun lean-koulutuksen myötä työyhteisön hierarkia on madaltunut, uskalletaan ideoida, puhua, valtuuttaa ja luottaa. Työyhteisön jäsenten väliseen vuoropuheluun on muodostunut uudenlainen kehittävä keskustelukulttuuri. Toiminta- ja kehittämiskäytänteiden muutoksista saatuja kokemuksia *reflektoidaan* yksiköissä, osastoissa ja soluissa systemaattisesti, muun muassa säännöllisten lean-palaverien avulla.

Reflektointi on totuttujen toiminta- ja ajattelutapojen perusteiden pohdintaa. Kun esimerkiksi työyhteisön käytänteitä ja ajattelutapoja tarkastellaan uudessa valossa [eri näkökulmista], voidaan omaksua tuore tapa ajatella, keskustella ja kehittää toimintaa. Näin käytänteet eivät missään vaiheessa vakiinnu täysin. (Heikkinen 2008, 34.)

Jatketaan esimerkkiä, jossa toiminnan kehittämisen painopiste on siirtynyt oman toiminnan ja kumppaneiden välisiin suhteisiin ja niissä esiintyviin ristiriitoihin. Muun muassa materiaalien ja palvelujen hankinnassa hintaa ei enää pidetä määräävänä tekijänä. Ratkaisevaa on kumppaneiden kyky toimittaa virheettömiä tuotteita pienissä erissä, JIT-periaatteen mukaisesti. Asiakkaiden kanssa edetään kohti kumppanuutta. Heidän palautteet, reklamaatiot ja ideat, käsitellään systemaattisesti organisaation osallistavan kehittämisen palaverissa. Pyrkimyksenä on oppia ymmärtämään asiakkaiden tarpeet ja ongelmat syvällisesti. Keskeinen kysymys kuuluu: mitä käyttöarvoa, hyötyjä voimme luoda asiakkaillemme ja laajemmin koko yhteiskunnalle mahdollisimman joustavasti ja tehokkaasti. Nähdään että, asiakkaiden muuttuvien tarpeiden ymmärtämisessä ja omien toiminta- ja ajattelutapojen reflektoinnissa piilee ainekset toiminnan ekspansiivisen kehityksen seuraavalle kierrokselle, uudella yhteiskehittelyn syklillä.

Lähikehityksen vyöhyke. Engeström (1995, 93–94) kutsuu ekspansiivista oppimissykliä toiminnan lähikehityksen vyöhykkeeksi, joka toimintajärjestelmän tasolla ”merkitsee välimatkaa vallitsevan epätyytyttäväksi koetun toimintatavan ja sen ristiriitoihin ratkaisun tuovan, historiallisesti mahdollisen uuden toimintatavan välil-

lä”. Siten uutta toimintatapaa on hankala määritellä yksityiskohtaisesti ennakolta. Yleensä se muovautuu ja tarkentuu oppimissyklin edetessä. Uuteen toimintatapaan siirtyminen ei välttämättä tarkoita siirtymää kehittyneempään työtyyppiin, esimerkiksi massaräätälöinnistä yhteiskehittelyyn. Reaalisessa organisaatiossa tietty työtyyppi ei ylipäätään esiinny puhtaana, vaan siinä on kerrostumia vanhasta ja uudesta. Toimintaa voidaan siis kehittää myös tietyn työtyypin, eli toimintakonseptin puitteissa.

2.1.5 Pohdiskeleva yhteenveto

Toimintajärjestelmän mallin avulla voidaan tutkia erikokoisten yhteisöjen toimintaa, esimerkiksi työsolun, osaston, organisaation tai organisaatioiden muodostaman verkon toimintaa. Kuvaamalla toiminta osatekijöistä koostuvana järjestelmänä voidaan toimintaan kohdistuva epämääräinen tyytymättömyys konkretisoida järjestelmän osatekijöiden sisäisiksi ja välisiksi ristiriidoiksi. Mallin avulla käytävä vuoropuhelu voi helpottaa työyhteisön jäseniä ja tutkijoita tunnistamaan toiminnan todelliset ristiriidat.

Lienee tyypillistä, että tutkimuksen edetessä työyhteisön ja tutkijoiden käsitys toiminnan motivoivasta kohteesta laajenee, jolloin myös yhteisöä on syytä tarkastella laajemmassa kontekstissa. Kotoutumispalvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen osallistuu usea organisaatio. Näiden organisaatioiden kuvaaminen toimintajärjestelmien verkkona voi olla yksi tapa konkretisoida vuorovaikutteisia tekijöitä. Kotoutumisen edistäminen voidaan nähdä eri toimijatahojen yhteiseksi toiminnan kohteeksi. Toimintajärjestelmien verkon avulla voidaan toiminnan kohdetta tarkastella kokonaisuutena sekä havainnollistaa eri tahojen roolit ja vuorovaikutussuhteet.

Toimintakonsepti voidaan nähdä koostuvan toisiinsa sidoksissa olevista osakonsepteista, esimerkiksi markkinointi-, myynti-, jakelu-, tuotanto-, hankinta- ja tuki-toimintojen konsepteista. Perinteisesti konseptien kehittämisestä vastaa organisaation tai osatoiminnon johto. Toimintakonseptin osallistavassa kehittämisessä korostuu lattiatasen työntekijöiden osallistuminen kehittämiseen, sillä toiminnan, mukaan lukien johdon toiminnan häiriöt, katkokset, dilemmat ja innovaatiot ilmevät muodossa tai toisessa yleensä lattiatasen arjen työssä.

Toimintakonseptin kehittäminen johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi edellyttää muun muassa asiakastarpeiden ja osakonseptien yhteensovittamista niin vertikaalisen kuin horisontaalisen vuorovaikutuksen avulla. Vertikaalinen vuorovaikutus voidaan mieltää organisaation johdon, esimiesten ja koko henkilöstön välisenä avoimena vuoropuheluna, *osallistava kehittäminen*. Horisontaalinen vuorovaikutus voidaan käsittää toimintojen, organisaatioiden ja asiakkaiden muodostaman verkon välisenä avoimena vuoropuheluna, *yhteiskehittely*. Voidaan ajatella, että organisaation on ensin omaksuttava osallistavan kehittämisen kulttuuri ennen kuin se voi siirtyä tulokselliseen yhteiskehittelyyn organisaatioiden verkossa. Kun yhdistetään käsitteet osallistava kehittäminen ja yhteiskehittely, voitaneen puhua *osallistavasta yhteiskehittelystä*. Voidaan nähdä, että yhteinen ymmärrys toiminnan kohteesta, mitä tehdään, keille, miksi ja millaisin seuraamuksin, luo perustan rajat ylittävälle osallistavalle yhteiskehittelylle.

Toimintakonseptin historialliset kehitystyytit auttavat hahmottamaan tutkittavan toiminnan kehitystyytin. Victor ja Boynton väittävät, että siirtyminen kehitystyyteistä toiseen on mahdollista vain niiden historiallisen kehityksen järjestyksessä. Heidän mukaan yhteiskehittely on työn organisoinnin kehittynein tyyppi. Julkisen sektorin toimintakulttuuria luonnehditaan usein byrokraattiseksi ja hierarkkiseksi. Säännöt ohjaavat vahvasti julkisorganisaatioiden toimintaa, jolloin asiakastarpeiden sijasta keskitytään ennemmin virkavirheiden välttelyyn. Kukin toimija keskittyy omaan rooliinsa, jolloin asiakkaan kokonaistilanne jää vähemmälle huomiolle. Turhan usein asiakas joutuu itse ottamaan selkoa oikeuksistaan, velvollisuuksistaan ja vaihtoehtoisista mahdollisuuksistaan ennen kuin asiat etenevät. Lisäksi julkisorganisaatioita arvostellaan usein yhteistyökyvyn puutteesta. Asiakkaat kokevat, että heitä ikään kuin pompotetaan luukulta toiselle. Edellä esitetty arvio on toki kärjistävä. Voidaan kuitenkin olettaa, että julkisorganisaatiot ovat yrityksiä jäljessä työn tuotavuudessa, toiminnan tehokkuudessa, joustavuudessa ja yhteistyökyvyssä.

Lean-ajattelun periaatteiden omaksuminen voisi olla keino, millä julkisorganisaatio kykenisi kehittämään ja uudistamaan toimintaansa. Lean-periaatteiden omaksuminen saattaisi toimia ikään kuin oikopolkuna kohti osallistavan kehittämisen kulttuuria, joka puolestaan mahdollistaisi tuloksellisen yhteiskehittelykulttuurin luomisen organisaatioiden verkossa. Maahanmuuttajan kotoutuminen voidaan nähdä pitkä-

kestoisena prosessina, jossa kullakin maahanmuuttajalla on omat yksilölliset tarpeet. Kotoutumispalveluita tuottavien tahojen palvelut voidaan puolestaan nähdä asiakkaan näkökulmasta kotoutumisen moduuleina, joita sopivasti yhdistelemällä saadaan aikaiseksi asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin soveltuva kokonaisuus. Asiakkaan kotoutumisprosessia kuvaavan kartan avulla voidaan suunnitella ja määritellä kotoutumisen arvovirta, esimerkiksi järjestelemällä palvelut ja moduulit arvovirran mukaiseen järjestykseen. Sen avulla voidaan tunnistaa kotoutumisen häiriöt, katkokset sekä palvelutuotannon ja kotoutumisen pullonkaulat. Kartan pohjalta voidaan luoda asiakkaan kotoutumiseen keskeytymätön palveluvirtaus organisaatioiden verkossa. Asiakaslähtöinen ajattelu, maahanmuuttajien ja sidosryhmien tarpeita kuuntelemalla voidaan kehittää uudenlaisia kotoutumisen palvelumoduuleja.

Yhdessä toimintajärjestelmän yleisen mallin kanssa ekspansiivinen oppimis- ja kehityssykli auttaa työyhteisöä ja tutkijoita hahmottamaan uuden toimintamallin kehittämisen vaiheet ja niiden ristiriitojen luonteet. Jotta kehitettävä toimintamalli olisi laadullisesti nykyistä parempi, on tärkeää kerätä aineistoa toiminnan nykyisistä ongelmista, esimerkiksi keräämällä ongelma-aineistoa asiakastapaamisten ja palvelutuottajien yhteispalaverien yhteydessä. Siten tutkijoiden tehtävänä on konkretisoida analyysien avulla toiminnassa ilmenevät häiriöt, katkokset, dilemmat ja innovaatiot toimintajärjestelmän ristiriidoiksi ja nostaa ne esille yhteisön jäsenten vuoropuhelun kohteeksi, esimerkiksi osallistavan kehittämisen palaverissa. Ajatuskokeiden ja väittelyiden avulla voidaan löytää ristiriitoihin kokonaisvaltainen ratkaisuidea, ponnahduslauta, jonka pohjalta voidaan hahmottaa laadullisesti uusi toimintamalli. Eri tahojen näkökulmia ja intressejä voidaan sovittaa yhteen laajentamalla käsitystä toiminnan kohteesta: mitä tehdään, keille, miksi ja millaisin seuraamuksin. Muodostetaan ikään kuin yhteinen toiminta-ajatus, missio rajat ylittäväille kotoutumispalvelutoiminnalle.

Kun uusi toimintamalli on saanut eri tahojen hyväksynnän, voidaan siirtyä ratkaisujen käyttöönottoon, kokeillen ja kehittellen. Lienee luonnollista, että toimintamalli muovautuu ratkaisujen käyttöönoton yhteydessä, eikä tulevaa käytännön toimintakonseptia voida ennakolta tietää, vaikka sille olisi hahmotettu visionäärinen malli.

2.2 Talouden perusteita

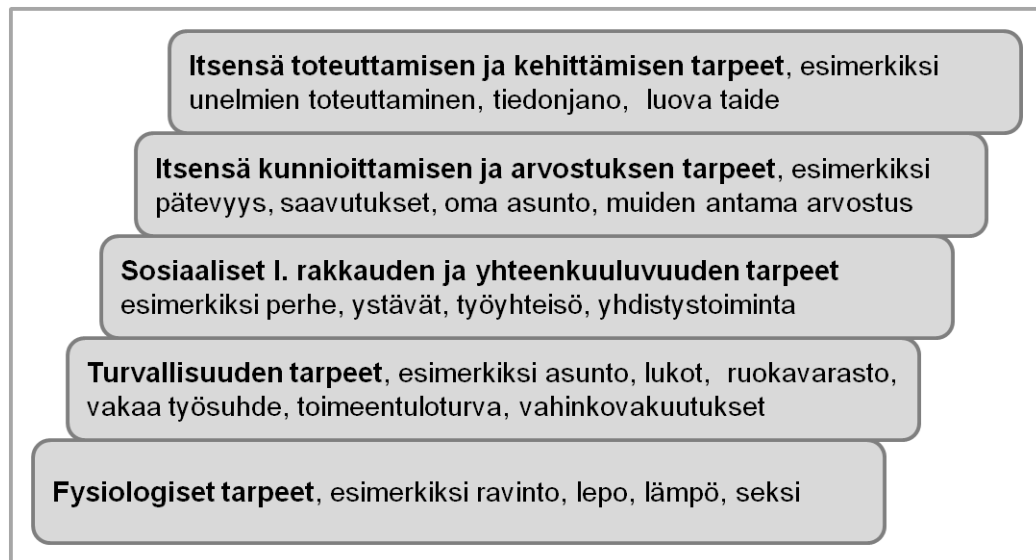
2.2.1 Taloudellisen toiminnan perusteita

Talous on käyttäytymistä, jolla tavoitellaan tarpeiden tyydyttämistä. Siihen liittyy aina valinta tarpeita tyydyttävien mahdollisuuksien välillä. Kotitalouksien ja yritysten harjoittamaa taloutta kutsutaan yksityistaloudeksi. Julkistaloutta harjoittavat valtion ja kuntien organisaatiot. (Taloussanakirja 2011.)

Käsite talous voidaan mieltää sekä tarpeita tyydyttävänä toimintana että toimintaa harjoittavana yksikkönä. Esimerkiksi kuntayhteisön taloudelliset yksiköt ovat yksityisen sektorin yritykset, koti- ja vapaa-ajan taloudet sekä julkisen sektorin organisaatiot, kuten esimerkiksi kunta, TE-toimisto, Kela, maistraatti että kolmannen sektorin kansalaisjärjestöt, muun muassa yhdistykset, seurat ja etujärjestöt.

Tarpeet. Pekkarinen ja Sutela (2004, 12) kirjoittavat: ”Kaiken taloudellisen toiminnan lopullisena tarkoituksena on ihmisten tarpeiden tyydyttäminen”. Heidän mukaan tarpeemme määräytyvät yhtäältä biologisesti, mutta yhä enenevästi yhteiskunnallisesti. Tarvitsemme muun muassa vaatteita. Siihen, millaisia vaatteita käytämme, vaikuttaa sekä syvin minämme että meitä ympäröivä yhteisö.

Maslowin tarvehierarkian (Kuvio 7) mukaan tyydytämme ensin selviytymisen kanalta välttämättömät perustarpeemme ennen kuin keskitymme ylemmän tason tarpeisiin (Bergström & Leppänen 2007, 102). Meillä on siis erilaisia tarpeita, jotka tultuaan tyydytetyksi korvautuvat alati uusilla. Taustalla on ilmeisesti meidän ihmisten pyrkimys saada jatkuvasti jotakin, joka on enemmän, parempaa, näyttävämpää tai jopa kalliimpaa kuin ennen. Siten kyltymättömät tarpeemme muuttuvat jatkuvasti, joten niiden täydellinen tyydyttäminen näyttää olevan mahdotonta.



Kuvio 7. Maslowin tarvehierarkia (sovellettu Bergström & Leppänen 2007, 102).

Hyödykkeet. Tyydytämme tarpeemme kuluttamalla hyödykkeitä. Tarpeet kohdistuvat sekä aineellisiin (tavarat) että aineettomiin (palvelukset) hyödykkeisiin ja nykyään yhä enemmän niiden yhdistelmiin, esimerkiksi romanttinen illallinen elävän musiikin kera. Siten jokin hyödykekokonaisuus, esimerkiksi ravintola, voi tyydyttää monia Maslowin tarvehierarkian mukaisia tarpeitamme samanaikaisesti.

Niukkuus. ”Tarpeiden täydellisen tyydyttämisen estää – niiden näköjään jatkuvan kasvun lisäksi – käytettävissä olevien voimavarojen rajallisuus” (Pekkarinen & Sutela 2004, 12–13). Esimerkiksi kuluttajan rahavarat ovat niukat, joten hän joutuu toistuvasti tekemään valintoja tarpeita tyydyttävien hyödykkeiden välillä. Myös hyödykkeitä tuottavien tahojen ja koko yhteiskunnan voimavarat ovat niukat, mikä ilmenee hyödykkeiden rajallisena saatavuutena, niukkuutena.

Tuotannontekijät, investointi ja säästäminen. Hyödykkeiden aikaansaamiseksi tuotannossa yhdistellään taloudellisia voimavaroja, eli tuotannontekijöitä. Tuotannontekijöiden pääajit ovat

- luonnonvarat (uusiutuvat ja uusiutumattomat raaka-aineet)
 - työvoima (ihmisten fyysiset ja henkiset kyvyt)
 - pääoma (koneet, rakennukset, puolivalmisteet, teknologia, patentit yms.).
- (Pekkarinen & Sutela 2002, 53.)

Kun pääoman määrää lisätään, puhutaan investoinnista. Arkikielessä raha tai muut arvopaperit mielletään usein pääomaksi. Siksi tuotannontekijöiden kohdalla

on hyvä puhua reaali pääomasta. (Pekkarinen & Sutela 2002, 53, 55.)

Hyödyketuotannossa tarvitaan edellä mainittuja tuotannontekijöitä. Käytettävissä oleva tuotantotekniikka, teknologia määrää miten tuotannossa yhdistellään eri tuotannontekijöitä. Koneiden ja laitteiden lisäksi teknologiaan kuuluu tuotannon organisointi, kuten työnjako ja -johto, organisaatiokulttuuri sekä muut tuotannon tehokkuuteen vaikuttavat asiat. Rajanveto eri tuotannontekijöiden välillä on toisinaan hankalaa. Esimerkiksi työvoiman ammattitaitoon voidaan vaikuttaa investoimalla henkilöstön koulutukseen. Puhutaan investoimisesta inhimilliseen pääomaan. (Pekkarinen & Sutela 2004, 14.)

Osa tuotannosta voidaan kohdentaa kulutushyödykkeiden tuottamisen sijaan tuotantoteknologian tuottamiseen, mikä on reaali pääoman lisäämistä, investoimista. Investoinnit kasvattavat tulevia tuotantomahdollisuuksia ja siten mahdollistavat suuremman kulutuksen tulevaisuudessa. Investointipäätös on valinta tämän hetken ja tulevan suuremman kulutuksen välillä. Säästäminen on kuluttamisen vaihtoehto. ”Se mikä jätetään kuluttamatta, on säästämistä. Säästöt voidaan puolestaan investoida.” (Pekkarinen & Sutela 2004, 15.)

Taloudellinen tehokkuus. Talous toimii tehokkaasti, kun se käyttää tuotannontekijöistään koostuvan tuotantomahdollisuutensa maksimaalisesti. Jos osa talouden tuotannontekijöistä jää käyttämättä, esimerkiksi työvoimaa jää reserviin, talous toimii tehottomasti. Tuotannontekijöiden tehokas käyttö tarkoittaa, että niiden käytöllä aikaansaadaan mahdollisimman suuri tarpeiden tyydytys. Taloudellinen tehokkuus voidaan ymmärtää myös siten, että aikaansaadaan vähemmällä tuotannontekijöillä enemmän hyödykkeitä. Siten tehokkuus on säästäväisyyttä ja tehottomuus on tuhlausta. Myös kuluttaminen voi olla tuhlausta. Esimerkiksi luonnonvarojen sumeilematon kuluttaminen on tuhlausta.

Vaihtoehtoiskustannus ja rationaalinen valinta. Kaikissa yhteiskunnissa tuotannontekijöitä ja hyödykkeitä on rajallinen määrä, vallitsee niukkuutta. Siksi niiden käytöstä on suoritettava korvaus, hinta. Taloudessa, joka toimii tehokkaasti, yhden hyödykkeen tuotantoa/kulutusta voidaan lisätä ainoastaan vähentämällä toisen hyödykkeen tuotantoa/kulutusta. Puhutaan vaihtoehtoista ja niiden kustannusten vertailusta, vaihtoehtoiskustannuksista. (Pekkarinen & Sutela 2004, 15, 17.)

Valinnat hyödykkeiden tuottamisen ja kuluttamisen sekä säästämisen välillä tehdään niukkuuden oloissa. Esimerkiksi, kun kotitalous harkitsee sohvan uusimista, on sen pohdittava, mihin muuhun vaihtoehtoiseen hyödykkeeseen niukat rahavarat voitaisiin käyttää tai jätetäänkö ne säästöön tuleviin tarpeisiin.

Rationaalinen valinta ei perustu vain siihen, että jokin hyödyke tyydyttää tarpeitamme. On aina mietittävä, onko valittu ratkaisu parempi kuin paras vaihtoehtonsa. Tämä on taloudellisen päätöksenteon perusajatus. (Pekkarinen & Sutela 2004, 17.)

Erikoistuminen ja vaihdanta. Työnjako, talouksien erikoistuminen lisää taloudellista tehokkuutta ja sen myötä yhteistä hyvinvointia. Erikoistumisen syitä ovat

- luontaiset erot (luonnonvarat, ilmasto, fyysiset ja henkiset kyvyt)
- harjaantuminen (työn tuottavuus, kokemusperäinen osaaminen)
- suurtuotannon edut (tehokkuus, alhaisemmat yksikkökustannukset) (Pekkarinen & Sutela 2002, 59).

Erikoistuminen edellyttää vaihdantaa. Luontaistaloudessa hyödykkeitä vaihdetaan tai jaetaan ihmisten kesken ilman rahaa, kuten kotitalouden sisällä usein tehdään. Kuitenkin eri talouksien välinen vaihdanta ilman rahaa, vaatisi paljon vaivaa ja aikaa, jolloin vaihdon kustannukset, eli taloustoimikustannukset olisivat suuret. ”Rahan olemassaolo parantaa vaihtoon perustuvan talouden tehokkuutta huimasti”. (Pekkarinen & Sutela 2002, 60.) Rahan avulla vaihto on sangen vaivatonta, mutta talouden ja erityisesti rahatalouden mekanismit ovat monimutkaisia.

Suhteellisen edun periaate. Erikoistuminen ja vaihdanta mahdollistavat vaihdannan osapuolille runsaamman tarpeentyydytyksen. Tämän selittää suhteellisen edun periaate. Perusajatuksena on, että jokaisen talouden kannattaa erikoistua tuottamaan hyödykettä, jonka tuottamisessa sillä on joko absoluuttinen tai suhteellinen etu. Suhteellisen edun periaate pohjautuu vaihtoehtoiskustannusten vertailuun. (Pekkarinen & Sutela 2004, 25–26.)

Esimerkki. Isä ja poika päättävät rakentaa leikkimökin. Isä on kokemuksensa ja fysiikkansa ansiosta kaikessa parempi kuin poika, joten isä saisi rakennettua mökin yksin. Nurkkakivien potkiskelun sijaan, poika ryhtyy auttamaan kantamalla lautoja ja muilla avustavilla toimilla, jolloin isä pystyy keskittämään resurssinsa varsi-

naiseen rakentamiseen. Yhdessä rakentaen he saavat mökin nopeammin valmiiksi kuin isä yksinään. (Suni 2004, 129.) Vaikka isällä oli absoluuttinen etu kaikissa työtehtävissä, oli pojalla suhteellinen etu avustavissa tehtävissä.

Esimerkissä molempien talouksien voimavarat hyödynnettiin tehokkaasti työnjaon, erikoistumisen avulla ja tarve tyydytettiin nopeammin, jolloin talouksilla jäi voimavaroja säästöön muiden hyödykkeiden tuottamiseen ja tarpeiden tyydyttämiseen. Todellisuudessa erikoistuminen ja vaihdanta on huomattavasti monimutkaisempaa kuin edellä esitetyssä esimerkissä, koska siihen osallistuu lukematon määrä talousyksiköitä ja mitä erilaisimmin hyödykkein. Siten kaikkien tekijöiden huomioiminen eri talouksien hyödyketuotannon vaihtoehtokustannusten vertailussa lienee mahdotonta. Tästä huolimatta suhteellisen edun periaate selittää yleisellä tasolla, miksi talouksien kannattaa erikoistua ja harjoittaa keskenään vaihdantaa. Talouksien erikoistuminen ja vaihdanta siis kasvattavat hyödykkeiden kokonaistuotannon ja -kulutuksen määrää, kun taloudet käyttävät tuotannontekijöitään tehokkaasti niiden hyödykkeiden tuottamiseen, joissa niillä on vähintään suhteellinen etu (sovellettu Pekkarinen & Sutela 2004, 25–26).

2.2.2 Markkina- ja suunnitelmatalouden mekanismeja

Kaikissa yhteiskunnissa törmätään samoihin taloudellisen toiminnan perusongelmiin, jotka ovat niukkuus, vaihtoehtokustannusten vertailu ja rationaalinen valinta. Yhteiskunnassa on päätettävä: mitä ja miten hyödykkeitä tuotetaan, minkälaisin ehdoin hyödykkeitä vaihdetaan ja ketkä saavat hyödykkeet. Se miten nämä päätökset tehdään muodostaa talousjärjestelmän. Perusjärjestelmät ovat markkinatalous ja suunnitelmatalous. Markkinataloudessa peruskysymykset ratkeavat vapailta markkinoilla markkinamekanismin myötä (ks. jäljempänä). Suunnitelmataloudessa peruskysymykset ratkaistaan poliittisten päättäjien laatimien tuotantosuosunnitelmien sekä vaihdon ja jaon sääntöjen avulla. (Pekkarinen & Sutela 2004, 20–21).

Suomessa taloudellinen toiminta perustuu pitkälti markkinatalouteen, vaikkakin julkisen ja kolmannen sektorin toiminnassa on vahvasti suunnitelmatalouden piirteitä. Kotitalouksien ja yritysten toiminnan elinkelpoisuus ratkeaa työ- ja hyödyke-markkinoilla. Julkisen sektorin toimintaa rahoitetaan pitkälti verottamalla yksityistä

sektoria. Yksityisen sektorin veronmaksukyky on puolestaan riippuvainen sen toiminnan kannattavuudesta. Näin ollen myös julkisen sektorin toiminnan elinkelpoisuus on vähintään välillisesti riippuvainen vapaista markkinoista. Vastaavasti yksityisen sektorin kilpailukyky on välillisesti riippuvainen julkisen sektorin tuottamista yleishyödyllisistä palveluista, infrastruktuurista sekä verorasitteen tasosta. Siten sekä yksityisen että julkisen sektorin toiminnan tehokkuus tai tehottomuus vaikuttaa koko yhteiskunnan kilpailukykyyn, joko myönteisesti tai kielteisesti.

Desentralisaatio. Edellä todettiin, että julkisen sektorin toiminnassa on vahvasti suunnitelmatalouden piirteitä. Suunnitelmatalouden eräs ongelma lienee, että kehen toimesta taloudelliset peruskysymykset ratkaistaan, jotta julkisen sektorin hyödyketuotanto tyydyttäisi niukkuuden oloissa yhteiskunnan todellisia tarpeita. Julkisen sektorin päätöksenteko voi olla keskitetty keskushallinnolle tai hajautettu alueille ja paikallistasolle.

Maailman pankin (Decentralization 2001) mukaan desentralisaatio, eli poliittisen, hallinnollisen, fiskaalisen ja markkinoita koskevan päätöksenteon hajauttaminen alueille ja paikallistasolle, lisää sopivissa oloissa poliittista ja sosiaalista aktiviteettia, mutta ennen kaikkea taloudellista toimeliaisuutta ja tuotannon tehostumista yleisesti koko yhteiskunnassa. Järkevä desentralisaatio helpottaa muun muassa tunnistamaan päätöksenteon pullonkauloja, jotka yleensä johtuvat keskushallinnon suunnitelmista ja valvonnasta. Desentralisaatio voi madaltaa julkishallinnolle tunnusomaisia byrokraattisia menettelytapoja sekä lisätä virkaihminen herkkyyttä tunnistaa paikallisten olosuhteiden mukaiset tarpeet. Desentralisaation onnistuminen edellyttää kuitenkin, että paikallinen, alueellinen ja valtakunnallinen päätöksenteko on avointa ja julkista.

Muutoin poliittis-taloudellinen eliitti saattaa tuntea houkutusta käyttää päätösvaltaansa väärin, esimerkiksi lehmänkauppojen tai peräti korruption muodossa. Tyypillisesti valtaa käytetään väärin kaavoitus- ja rakennushankkeissa sekä virkanimityksissä. Esimerkiksi virkaan ei välttämättä valita pätevintä henkilöä, vaan eliitin itsekkäisiin tarpeisiin sopivin henkilö. Pitkään jatkuessa tämän kaltainen päätöksenteko johtaa taloudelliseen tehottomuuteen rapauttaen yhteiskunnan kilpailukykyä, niin paikallisella, alueellisella kuin valtakunnallisella tasolla.

Markkinatalous perustuu erikoistumiseen ja vaihdantaan, jossa lopputulos on tuotannon ja kulutuksen markkinaohjautuvuuden myötä paras mahdollinen.

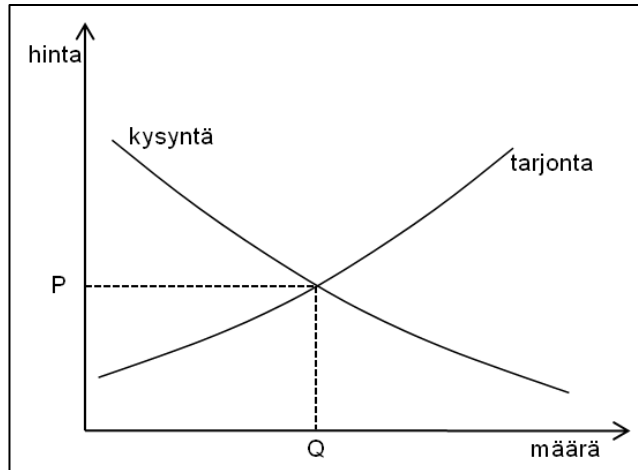
Siinä kotitaloudet ovat kulutusyksiköitä tuotannon eriydyttyä yrityksiin. Kotitaloudet omistavat tuotannontekijät (työn, pääoman ja luonnonvarat), joita ne myyvät yrityksille erityisten tuotannontekijämarkkinoiden kautta. ... Saamallaan tuloilla kotitaloudet puolestaan ostavat yritysten tuottamia hyödykkeitä markkinoilta. Yritysten erillisyyssuhteista johtaa näin kahdenlaisten markkinoiden olemassaoloon. (Pekkarinen & Sutela 2004, 22–23.)

Nämä kaksi markkinaa ovat tuotannontekijämarkkinat ja hyödykemarkkinat. Tuotannon eriyttäminen yrityksiin tai muihin organisaatioihin, joissa työnteko tapahtuu hierarkkisessa määräyssuhteessa, on osoittautunut tehokkaimmaksi tavaksi järjestää tuotanto. Osaselitys tähän saattaa perustua alempiin taloustoimikustannuksiin (Pekkarinen & Sutela 2004, 23.)

Markkinamekanismi. Markkinataloudessa hyödykkeiden hinnat määräytyvät markkinoilla kysynnän ja tarjonnan sekä kilpailun avoimuuden perusteella. Hyödykkeiden määrien, ominaisuuksien ja hintojen määräytyminen vapaasti markkinoilla lisää toiminnan tehokkuutta, taloudellista kasvua ja yleistä hyvinvointia.

Esimerkki. Toimialalla, jossa yritysten välinen kilpailu on vähäistä, voivat yritykset pyrkiä nostamaan hyödykkeen hintaa. Jos hyödykkeen kysyntä säilyy edelleen samalla tasolla, kasvavat alan yritysten tuotot. Tällöin alan korkea tuottopotentiaali houkuttelee alalle uutta tuotantokapasiteettia. Tästä seuraa, että hyödykkeen tarjonta kasvaa ja kilpailun intensiteetti voimistuu. Lopulta hyödykkeen tarjonta ylittää kysynnän, jolloin hyödykkeen hinta yleensä alenee. Hinnan aleneminen puolestaan saattaa hieman kasvattaa kysyntää. Kuitenkin alenevan rajahyödyn oletta- mukseen nojautuen (ks. Pekkarinen & Sutela 2004, 40) hyödykkeen kysyntä voi kasvaa vain rajatun määrän. Kun hyödykkeestä saatu hinta lähtee ylitarjonnasta johtuen alenemaan, joutuvat alan yritykset tehostamaan toimintaansa ja/tai kehittämään hyödykkeen ominaisuuksia tai peräti ideoimaan uudenlaisia hyödykkeitä. Osa alan yrityksistä joutuu kannattamattomuuden vuoksi lopettamaan toimintansa. Kapasiteetin alenemisesta seuraa, että hyödykkeen tarjonta lopulta alenee kysynnän tasolle ja hyödykkeen hinta asettuu tasolle, jossa jäljelle jääneiden yritysten toiminnan kannattavuus on riittävä.

Esimerkki valaisi markkinataloudessa vallitsevan kilpailun merkitystä tuotannon tehostumiseen ja hyödykkeiden ominaisuuksien paranemiseen. Lisäksi esimerkki kuvasi kysynnän ja tarjonnan lakia, jossa hyödykkeen hinta ja tuotantomäärä asetuvat oikealle tasolle (Kuvio 8).



Kuvio 8. Kysynnän ja tarjonnan tasapaino (Pekkarinen & Sutela 2004, 47).

Kysyntäkäyrä kuvaa hyödykkeen kysynnän määrän kasvua, jos sen hinta alenee (tai toisinpäin). Vastaavasti hyödykkeen tarjonnan määrä kasvaa, jos sen hinta nousee. Kysyntä- ja tarjontakäyrien leikkauspisteessä (P, Q) hyödykkeen kysyntä ja tarjonta on tasapainossa.

Markkinoita, jossa kaikilla on yhtäläisesti tiedossa markkinoita koskeva informaatio ja yhtäläiset taloustoimimahdollisuudet, kutsutaan täydellisen kilpailun markkinoiksi, jota voidaan pitää lähinnä teoreettisena ilmiönä. Täydellisen kilpailun markkinoilla hyödykkeen kysyntä ja tarjonta on tasapainossa, eikä kukaan voi vaikuttaa hyödykkeen hintaan. (Pekkarinen & Sutela 2004, 38.)

Epätäydellisillä markkinoilla ostajat ja myyjät pyrkivät tekemään sekä lyhyen että pitkän aikavälin hinnoittelu- ja tuotantopäätöksiä kysynnän ja tarjonnan epätasapainon sekä vallitsevan kilpailuintensiteetin mukaan. Markkinoiden jatkuva epätasapaino johtunee kuluttajien tarpeiden jatkuvasta muutoksesta ja kasvusta (esim. väestön kasvu, kaupungistuminen, mieltymysten ja säästämisasteen muutokset), josta syystä markkinat ovat alati muutosten kourissa. Kilpailuun perustuva markkinamekanismi pyrkii kuitenkin jatkuvasti korjaamaan, esimerkiksi kuluttajien preferenssien muutoksista johtuvaa kysyntää ja tarjontaa kohti tasapainoa.

Työmarkkinat. Edellä esitetty hyödykemarkkinoiden markkinamekanismi toteutuu pitkälti myös tuotannontekijöiden markkinoilla. Markkinoilla tuotannontekijöille määräytyy hinta: luonnonvaroilta maankorko, työvoimalle palkka ja reaalipääomalle voitto. ”Tuotannontekijöiden omistusjakautuman kautta nämä hinnat vaikuttavat tulonjakoon”. (Pekkarinen & Sutela 2004, 71.)

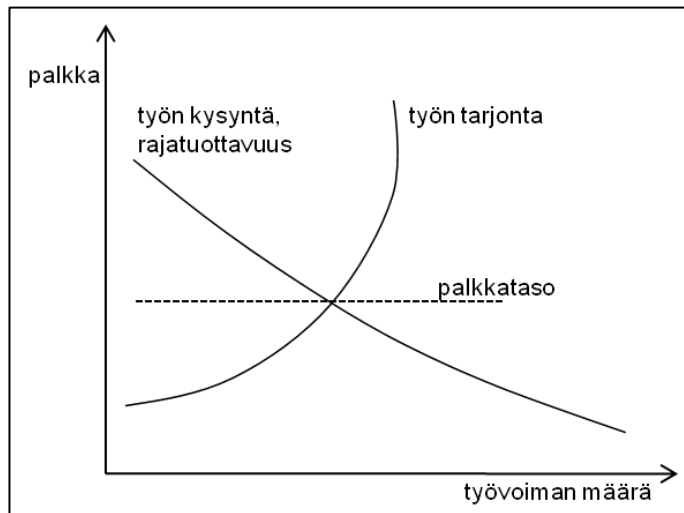
Tuotannontekijämarkkinoilla, erityisesti työvoimamarkkinoilla, kilpailu on kuitenkin rajoitetumpaa kuin hyödykemarkkinoilla. Esimerkiksi Suomen työmarkkinoilla ammatti- ja työnantajaliitot pyrkivät sopimaan valtiovallan myötävaikutuksella usein keskitetysti tärkeimmistä työehdoista, kuten työajoista ja palkoista. Puhutaan bilateraalista monopolista, jossa työnantajaliitto pyrkii toimimaan työvoiman yksinkysyjänä ja ammattiliitto yksintarjoajana. Näiden osapuolten sopimat yleissitovat työehdot ovat paikallisille työntekijöille ja työnantajille ikään kuin annettuja, joten he eivät voi sopia työsuhteen ehdoista suoraan markkinoiden kysynnän ja tarjonnan pohjalta. (Pekkarinen & Sutela 2002, 96, 98.)

Työvoiman kysyntä on riippuvainen hyödykemarkkinoiden tilasta. Puhutaan johdesta työvoiman kysynnästä. Yrityksen työvoiman kysyntä riippuu sen valmistamien hyödykkeiden menekistä ja työvoiman rajatuottavuudesta. Rajatuottavuus ilmaisee minkä verran yhden työvoimayksikön lisäys tuotannossa kasvattaa tuotosta, kun annettu palkkataso ja muiden tuotannontekijöiden määrä pysyy ennallaan. Yleensä työvoiman rajatuottavuus on aleneva, joten se muodostaa työn kysyntäkäyrän (Kuvio 9). Toisaalta voidaan ajatella, että rajatuottavuus on riippuvainen lisättävän työvoiman ammattitaidosta ja ahkeruudesta. Siten työvoiman rajatuottavuus voi myös olla hetkellisesti positiivinen.

Työn tarjonnasta päättävät kotitaloudet, joiden ajankäyttö jakautuu työ- ja vapaa-aikaan. Aika, joka käytetään työntekoon, korvataan palkalla. Menetetty vapaa-aika on sen vaihtoehtoiskustannus.

Ei ole itsestään selvää, kasvaako vai väheneekö työvoiman tarjottu määrä palkan noustessa. Yhtäältä palkan nouseminen lisää kulutusmahdollisuuksia. Jos kotitalous arvostaa vapaa-aikaansa, se voi palkan noustessa saada entisen määrän haluamiaan hyödykkeitä tekemällä vähemmän työtä. Tällöin palkan nouseminen vähentää työvoiman tarjottua määrää. Mutta, jos kotitalous haluaa mieluummin lisää muuta kulutusta kuin vapaa-aikaa, palkan nousu lisää työntekoa. (Pekkarinen & Sutela 2002, 97–98.)

Näistä syistä useiden tutkimusten mukaan työn tarjontakäyrä (Kuvio 9) on taaksepäin kääntynyt (Pekkarinen & Sutela 2002, 98).



Kuvio 9. Työmarkkinoiden tasapaino (Pekkarinen & Sutela 2002, 96–97).

Mikäli annettua palkkatasoa nostetaan liikaa, kannattaa yritysten siirtyä työvoimasta vähemmän riippuvaiseen tuotantoteknologiaan tai siirtää tuotanto alhaisemman palkkatason alueelle. Jos palkkatasoa alennetaan, työn kysyntä yleensä kasvaa. Kuitenkin palkkatason alentaminen alentaa samalla kotitalouksien ostovoimaa, jolloin laajasti ajateltuna kaikkien yritysten tuottamien hyödykkeiden kysyntä vähenee, joka puolestaan alentaa työn kysyntää. (Pekkarinen & Sutela 2002, 97.)

Suomen työmarkkinajärjestelmässä on huomattavasti suunnitelmatalouden piirteitä. Vaikka paikallinen sopiminen muun muassa palkkaliukumien muodossa on viime vuosina lisääntynyt, ovat työmarkkinat edelleen verrattain jäykät. Pekkarisen ja Sutelan (2002, 99–102) mukaan Suomessa työntekijöiden järjestäytymisaste (n. 80 %) on kansainvälisesti katsoen poikkeuksellisen korkea. Ammattiliitoilla on taipumus ajaa ensisijaisesti työssä käyvien jäsentensä etuja, esimerkiksi pyrkimällä korottamaan palkkoja yli inflaatiovauhdin myös silloin, kun työvoimasta on vähäinen kysyntä. Työttömillä on sängen vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa työehtoihin.

Työmarkkinat koostuvat osamarkkinoista, kuten ammatti- ja toimialakohtaisista sekä alueellisista osamarkkinoista. Ihminen ei kovin herkästi vaihda ammattia tai työpaikkaa, esimerkiksi saamansa koulutuksen tai asuinpaikkansa vuoksi. Näin ollen tietyillä osamarkkinoilla saattaa vallita työttömyyttä samaan aikaan kun toisaalla vallitsee työvoimapulaa. Julkisen sektorin yhtenä tehtävänä nähdään työ-

voiman perus- ja ammatillinen kouluttaminen. Suunnitelmatalouden perusongelmien mukaisesti ongelmana on kuinka mitoittaa koulutus, esimerkiksi ammattialoitain ja alueittain, vastaamaan yhteiskunnan tulevia tarpeita. Virheelliset koulutuspoliittiset ja/tai työsopimusratkaisut voivat johtaa tilanteeseen, jossa työmarkkinoilla vallitsee yhtä aikaa sekä työttömyyttä että työvoimapulaa. Kärjistyessään ne saattavat johtaa rakenteelliseen työttömyyteen tai työvoimapulaan työmarkkinoilla, erityisesti sen osamarkkinoilla.

Yritykset ja julkisorganisaatiot ovat viime vuosina pyrkineet kiertämään työmarkkinoiden jäykkyydestä aiheutuvia ongelmia solmimalla muun muassa osa- tai määräaikaisia työsuhteita sekä käyttämällä kotimaista ja ulkomaista tilapäistä työvoimaa. Hertzen-Oosin ym. (2009, 23, 31, 33) mukaan ”vuokratyövoiman käyttöä perustellaan sen tuomalla joustavuudella työmarkkinoihin”. Heidän mukaan suuri osa ulkomaalaisesta tilapäistyövoimasta on juuri vuokratyöntekijöitä, jotka työskentelevät pääasiassa matalapalkka-aloilla suorittavassa työssä. Ulkomaista tilapäistyövoimaa käytetään eniten rakennus-, viljely- ja puutarha-aloilla sekä metalli- ja konepajateollisuudessa. He arvioivat, että Suomessa tilastoimattomia ulkomaalaisia tilapäistyöntekijöitä työskentelee noin 30 000–40 000 henkilöä. Työmarkkinoilla esiintyy myös harmaata taloutta. Hirvosen, Lithin ja Waldenin (2010, 2, 4) mukaan harmaan talouden ”kilpailuhaitat ovat lisääntyneet erityisesti rakennus-, ravintola ja kuljetusaloilla”. Harmaata taloutta esiintyy todennäköisemmin pienissä yrityksissä.

Rakenteellisen työvoimapulan osamarkkinoilla yritykset ja julkisorganisaatiot ovat viime vuosina rekrytoineet myös ulkomaista pysyväluonteista työvoimaa. Suomessa asuvien ulkomaalaisten määrä oli vuonna 1990 noin 21 000, josta se on verrattain ripeästi kasvanut siten, että vuoden 2012 alussa heitä oli noin 183 000. Vuoden 2011 aikana rekisteröityneiden ulkomaalaisten määrä kasvoi noin 15 000 henkilöllä. (Taskutieto 2012, 13.) Tilapäistyöntekijät ja Suomen kansalaisuuden ottaneet ulkomaalaistaustaiset henkilöt eivät sisälly lukuihin. Maahanmuuttajaväestö on koko väestöä nuorempaa. Ulkomaalaisista työkäisten osuus on noin 80 % (suomalaisista 66 %). Ulkomaalaisten määrän arvioidaan kasvavan vuoteen 2020 mennessä 330 000 henkilöön ja vuoteen 2030 mennessä 500 000 henkilöön. (Valtion kotouttamisohjelma 2012, 8–10.)

Ulkomaankauppa. Kaupankäyntiä kansainvälisillä markkinoilla kutsutaan ulkomaankaupaksi, joka jaotellaan hyödykevirran suunnan mukaan vienti- ja tuonti-kaupaksi. Luontaisista eroista ja väestömäärän pienuudesta johtuen ulkomaankauppa on Suomen taloudellisen hyvinvoinnin perusta. Kansainvälisten markkinoiden turvin yrityksemme ovat pystyneet erikoistumaan ja kohottamaan taloudellista tehokuuttaan hyödyntämällä muun muassa luontaisia eroja, erikoisosaamista ja suurtuotannon etuja. Vastaavasti tuonnin avulla saamme käyttöömmme sellaisia hyödykkeitä, joita meillä ei kannata tuottaa. (Pekkarinen & Sutela 2004, 21, 155.)

Viennin osuus Suomen bruttokansantuotteesta on noin 40 prosenttia. Vuonna 2010 viennin arvo oli noin 70 miljardia euroa, josta tavaraviennin arvo oli noin 52 miljardia euroa ja palveluhyödykkeiden viennin arvo oli noin 18 miljardia euroa. Tavaraviennistä noin 31 % oli investointitavaroita. Raaka-aineiden ja välituotteiden osuus oli 51 %, energiatuotteiden osuus oli 8 % ja kululutustavaroiden osuus oli vajaa 10 %. Suomen vientikauppa on keskittynyt suuriin yrityksiin. 25 suurimman yrityksen osuus viennistä on yli 50 %, ja 100 suurimman yrityksen osuus viennistä on noin 70 %. (Ulkomaankauppa 2011.)

Vuonna 2010 tuonnin arvo oli vajaa 69 miljardia euroa, josta tavaratuonnin arvo oli vajaa 52 miljardia euroa ja palveluhyödykkeiden tuonnin arvo oli vajaa 17 miljardia euroa. Tavaratuonnista noin 20 % oli investointitavaroita, raaka-aineiden ja välituotteiden osuus oli 36 %, energiatuotteiden osuus oli 19 % ja kululutustavaroiden osuus oli 25 %. (Ulkomaankauppa 2011.)

Suomen kokonaistuotanto on huomattavan riippuvainen vientiyritystemme kilpailukyvyistä kansainvälisillä markkinoilla. Tuontikaupan myötä kotimaan markkinoita palvelevat yrityksemme kohtaavat kansainvälisten markkinoiden kilpailun.

Kansainväliset pääomanliikkeet. Yrityksen menestyminen niin kotimaassa kuin kansainvälisillä markkinoilla on riippuvainen sen kilpailukyvyistä. Parantaakseen kilpailukykyään maailmalla yritykset siirtävät pääomatuotannontekijöitään paikkaan, missä hyödykkeiden tuotantokustannukset ovat alhaiset. Menestyäkseen kilpailussa kehittyneiden maiden yritykset ovat siirtäneet tuotantoaan alhaisen kustannustason maihin, etenkin sellaiset yritykset, joiden tuotanto on työvaltaista. Työvoiman liikkumisen vapautuminen on korkeintaan hillinnyt tuotannon siirtoja

kaukomaille. Tuotannonsiirrot kehittyviin maihin avaavat yrityksille uudet valtavat markkinat. Puhutaan Kiina-ilmiöstä.

Kiina-ilmiö on osa maailmantalouden uutta työnjakoa, joka syntyy tarvaroiden ja tuotannontekijöiden liikkumisen vapautumisen ja teknisen kehityksen luomista uusista mahdollisuuksista. ... Uusi työnjako tarkoittaa sitä, että kaupan ja tuotannontekijöiden liikkumisen esteiden poistaminen vähentää suhteellisen edun mukaisen tuotannon ja kaupan rajoitteita. Tuotanto ja kauppavirrat muuttuvat, koska mukautumalla uuteen tilanteeseen saadaan lisättyä tuotantoa annetuilla resursseilla. ... Tuotannon siirtäminen Kiinaan lisää yritysten kannattavuutta ja parantaa kilpailukykyä. Suomi hyötyy kansantaloutena yritysten kannattavuuden paranemisen ja halvempien tuontikustannusten kautta. (Suni 2004, 124.)

Kun yritys harkitsee tuotannon sijoittumisvaihtoehtoja, pyrkii se vertailemaan eri sijaintipaikkojen vaihtoehtoiskustannuksia, esimerkiksi tuotannon voittomarginaalin avulla. Voittomarginaali voidaan laskea kaavalla

$$E = P \cdot Q - W \cdot L - V - M \quad (1)$$

jossa

E = voitto

P = tuotteen hinta

Q = tuotettu määrä

W = työntekijän palkka tuotetun määrän ajanjaksolta

L = työntekijöiden määrä

V = välituotekustannus

M = muut kustannukset.

Jakamalla yhtälön (1) molemmat puolet tuotetulla määrällä ja hieman järjestelmällä saadaan tuotteen yksikkökohtainen voittokaava

$$E/Q = P - W/(Q/L) - V/Q - M/Q. \quad (2)$$

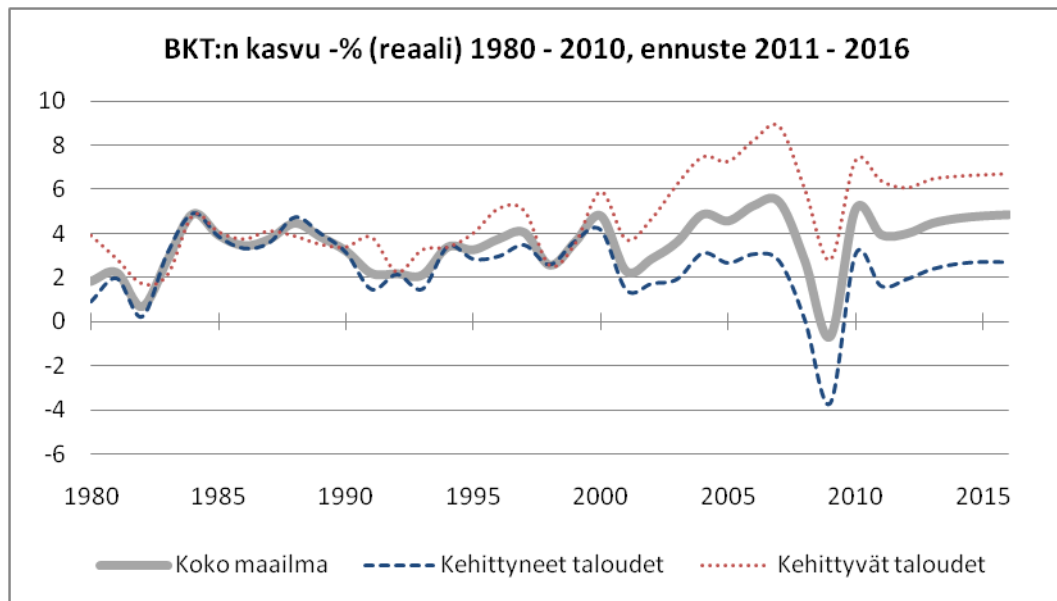
Kaavassa (2) työn tuottavuutta kuvaa Q/L . Työn tuottavuuden Q/L kasvu ja/tai alhaisemmat palkkakustannukset nostavat yksikkökohtaista voittoa, kun muut tekijät pysyvät ennallaan. Käytännössä työn tuottavuuteen vaikuttavat kuitenkin työntekijöiden lisäksi monet muut tekijät, esimerkiksi investoinnit tuotantoteknolo-

giaan. Tietyn sijaintipaikan matala palkkataso johtuu usein alhaisesta työn tuottavuudesta. Siksi sijoittumisvaihtoehtojen vertailussa on syytä tarkastella kokonaiskustannuksia per tuotettu yksikkö. Myös pääomatuotannontekijöiden omistusoikeudellinen turva on syytä huomioida. Pelkkä palkkavertailu saattaa johtaa turhan optimistiseen kuvaan siirrettävän tuotannon kannattavuudesta. Yritysten näkökulmasta Kiina on poikkeuksellinen maa. Vaikka Kiinassa työvoimakustannukset ovat alhaiset, niin siellä työn tuottavuus on tyydyttävä, jolloin yksikkötyökustannustaso muodostuu kilpailukykyiseksi. (Suni 2004, 126.)

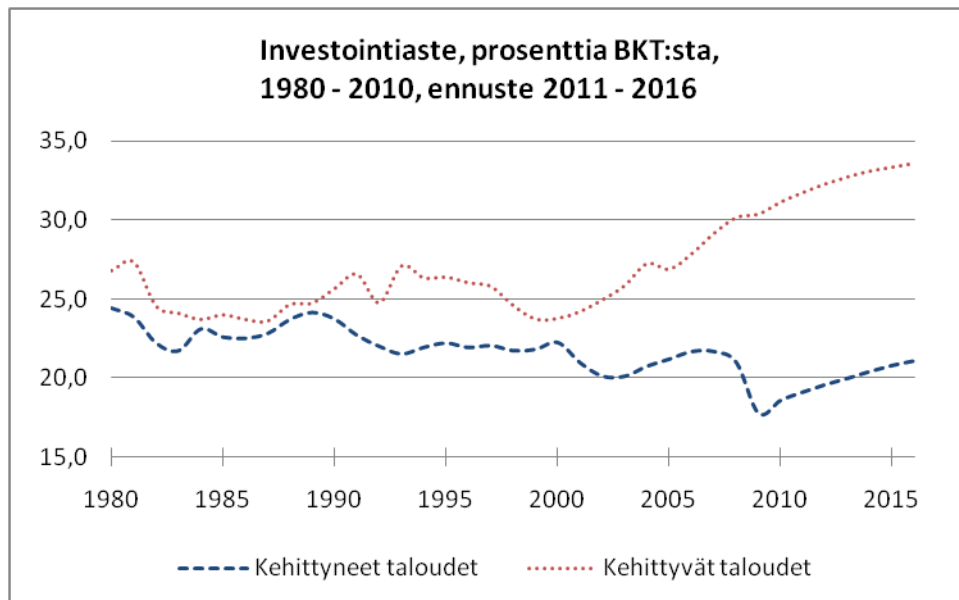
2.2.3 Globaali talouskasvu ja suhdannevaihtelut

Globaali talouskasvu. Maailman kokonaistuotannon kasvu on ollut, luonnonvarojen niukkuudesta huolimatta, ripeää viimeiset parisataa vuotta. Kasvun on mahdollistanut muun muassa tuotantoteknologian kehitys sekä työvoiman ja pääoman lisääntyminen. Teollistuneissa maissa kokonaistuotannon kasvu on ollut parisataa vuotta työvoiman määrän kasvua nopeampaa, muun muassa teknologisen kehityksen ja korkean investointiasteen ansiosta. (Pekkarinen & Sutela 2004, 120.)

Kansainvälisen kaupan ja pääomaliikkeiden vapautuminen, kuten veroluonteisten tullien ja muiden kansainvälisen kaupan esteiden madaltaminen, tuotantoteknologian siirtojen, työvoiman liikkuvuuden lisääntyminen sekä informaatio- ja viestintäteknologian kehittyminen ovat osaltaan edistäneet maailman talouskasvua. Viime vuosikymmenellä talouskasvu on ollut ripeää kehittyvissä maissa (Kuvio 10), kuten BRICS -maissa (Brasilia, Venäjä, Intia, Kiina ja Etelä-Afrikka), joissa investointiaste moderniin tuotantoteknologiaan on ollut korkea (Kuvio 11).



Kuvio 10. Taloudellinen kasvuvauhti maailmalla 1980–2016 (IMF 9/2011).



Kuvio 11. Investointiasteet maailmalla 1980–2016 (IMF 9/2011).

Kansainvälisen valuuttarahaston (International Monetary Fund, IMF) ennusteen mukaan investointiaste kehittyvissä maissa tulee edelleen kasvamaan (Kuvio 11) ja sitä kautta vauhdittamaan niiden ja myös maailman talouskasvua (Kuvio 10). Sen sijaan kehittyneiden maiden investointiasteen IMF ennustaa jäävän alhaiseksi, mikä heijastuu vääjäämättä vaatimattomana talouskasvuna näissä maissa.

Ilmiötä, jossa mannerten väliset taloudet ovat tiivistyvästi keskinäisessä vuorovaikutuksessa, kutsutaan maapalloistumiseksi, tutummin *globalisaatioksi*. Viitaten suhteellisen edun periaatteeseen, voidaan sanoa, että globalisaatio on ihmiskun-

nan taloudellisen hyvinvoinnin kasvun kannalta hyvä asia. Toisaalta yksittäisen valtion kohdalla globalisaatio tuo mukanaan myös epäterveitä ilmiöitä, esimerkiksi sosiaalista syrjäytymistä, harmaata taloutta, korruptiota, rikollisuutta tai jopa terrorismia. (sovellettu Pekkarinen & Sutela 2004, 120.)

Suhdannevaihtelut. Maailman pitkän aikavälin vuotuinen kokonaistuotannon kasvu lienee noin 4 prosenttia. Taloudellisessa kasvussa esiintyy kuitenkin suhdannevaihteluja, millä tarkoitetaan kokonaistuotannon kasvuvauhdin lyhyen aikavälin vaihtelua pitkän aikavälin kasvuvauhdin molemmin puolin (vrt. Kuvio 10). Keskimäärin lyhyen aikavälin suhdannesykliä ovat neljän–viiden vuoden pituisia, sisältäen suhdannevaihteita, kuten nousu- ja laskukausia. (Pekkarinen & Sutela 2004, 126–127.) Yleensä nousukausi on pitempikkestoinen kuin laskukausi.

Lyhytaikaisten nousu- ja laskukausien voimakkuudet ja taajuudet vaihtelevat. Niitä on verrattain vaikea ennakoida. Suhdannevaihtelut heijastuvat erityisesti työttömyyteen ja inflaatioon. Inflaatio on rahataloudellinen ilmiö ja tiivistäen sillä tarkoitetaan yleisen hintatason jatkuvaa kohoamista. (Pekkarinen & Sutela 2004, 127–131.) Jos yleinen hintataso alenee, puhutaan deflaatiosta. Nousukaudella inflaatio nopeutuu ja työttömyys yleensä alenee. Vastaavasti laskukaudella työttömyys kohoaa ja inflaatio yleensä hidastuu. Kun työttömyys kohoaa ja inflaatio nopeutuu yhtä aikaa, puhutaan talouden olevan stagflaatiossa. Muutokset työttömyydessä ja inflaatiossa heijastuvat kotitalouksien kulutukseen ja säästämisasteeseen ja siten hyödykkeiden kysyntään ja tarjontaan. Suhdannevaihtelut johtuvat yhtäältä kuluttajien tarpeiden ja säästämisasteen muutoksista, mutta ennen kaikkea rahajärjestelmän tuottaman ja pyörittämän rahan keinotekoisuudesta.

Rahaa käyttävän markkinatalouden toimivuus perustuu yleisön luottamukseen siihen, että rahaa ei paineta rajattomasti liikkeeseen. Muutoin se menettäisi käypyytensä rahana. On hyvä tiedostaa, että pankkijärjestelmässä yhden osapuolen käteinen ja talletettu raha on samalla toisen osapuolen velkaa ja että pankit luovat rahaa myöntäessään yleisölle luottoa. Valtaosa yleisön nostamista luotoista palaa hyödykkeiden vaihdannan jälkeen talletuksina takaisin pankkeihin. Osa rahasta palaa talletuksina takaisin luottoa myöntäneeseen pankkiin. Pankin talletuskannan kasvu puolestaan mahdollistaa uusien luottojen myöntämisen. Tätä kerrannaisprosessia nimitetään luotonlaajennukseksi. (Pekkarinen & Sutela 2004, 149–151.)

Voimakkaasti yksinkertaistaen suhdannevaihtelut johtuvat finanssisektorin lyhytjäteisestä voiton tavoittelusta, innovatiivisesta luotonannosta luotonlaajennuksen avulla piittaamatta yleisön, eli reaalityalouden velanhoitokyvystä. Näin ollen rahoitusmarkkinoilla esiintyy aika ajoin luottamusputaan perustuvia häiriöitä ja kriisejä. Ne puolestaan heijastuvat kielteisesti myös terveen reaalityalouden toimeliaisuuteen. Muun muassa Minsky (2008) tulkitsee Keynesiä ja toteaa, että suhdannevaihteluiden syyt löytyvät rahoitusmarkkinoilta (Kahra 2009, 109).

2.2.4 Pohdiskeleva yhteenveto

Taloudellisen toiminnan motivoiva kohde pohjautuu ihmisten tarpeiden tyydyttämiseen. Organisoidussa toiminnassa, kuten kotoutumispalvelutoiminnassa, keskitytään yleensä tietyn kohderyhmän tarpeiden tyydyttämiseen. Maslowin tarvehierarkian avulla voidaan hahmottaa maahanmuuttajien kotoutumisen tarpeita. Maahanmuuttajan välittömät tarpeet liittyvät fysiologisiin ja turvallisuuden tarpeisiin. Voidaan kuitenkin arvioida, että maahanmuuttajalle rakkauden ja yhteenkuuluvuuden sekä itsensä kunnioittamisen ja toteuttamisen tarpeet lienevät yhtäläillä tärkeällä sijalla, ainakin pitkällä aikavälillä. Siten kotoutuminen voidaan nähdä pitkakeskeisenä ja yksilöllisenä prosessina, jonka onnistumisessa maahanmuuttajan aloitteellisuudella ja tavoitteellisuudella on merkittävä rooli. Voidaan ajatella, että kotoutumispalvelutoiminnan motivoivana kohteena tulisi olla maahanmuuttajan aloitteellisen ja tavoitteellisen kotoutumisen tukeminen, siihen soveltuvilla palveluilla.

Yritysten näkökulmasta maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen voidaan nähdä investointina työvoiman inhimilliseen pääomaan, mikä osaltaan edistää työn tuottavuutta ja yleensäkin taloudellista tehokkuutta yhteiskunnassa. Investointi-hyödykkeenä kotoutumispalvelut lisäävät yritysten tulevia tuotantomahdollisuuksia ja sitä kautta mahdollistavat suuremman hyödyketuotannon ja -kulutuksen koko yhteiskunnassa. Siten kotoutumistoiminnan motivoivaa kohdetta on hyvä tarkastella myös yritysten ja muiden toimijoiden tarpeiden näkökulmista.

Historia on osoittanut, että puhdas suunnitelmatalous on taloudellisen hyvinvoinnin kannalta huonompi vaihtoehto kuin markkinatalous. Toiminnan tehostaminen ja hyödykkeiden ominaisuuksien parantaminen ikään kuin pysähtyy, kun hyödykkei-

den tuottamisen, vaihdon ja jaon säännöt on määritelty ennalta poliittisten päättäjien ja virkaihminen toimesta. On kuitenkin ilmeistä, että yksityinen sektori markkinatalouden mekanismeineen ei kykene tyydyttämään kaikkia yhteiskunnassa ilmeneviä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristöllisiä tarpeita, joten yleishyödyllisten hyödykkeiden, kuten kotoutumispalveluiden, tuottaminen lankeaa pitkälti julkisen sektorin tehtäväksi.

Suunnitelmatalouden perusongelmien mukaisesti julkisen sektorin taloudellisen päätöksenteon ongelmana on, kuinka kotoutumispalvelut mitoitetaan kokonaistaloudellisesti järkevästi, jotta ne vastaisivat esimerkiksi kuntayhteisön maahanmuuttajien ja yritysten nykyisiä ja tulevia tarpeita. Siten kotoutumispalvelutuotantoon kohdistuu muun muassa määrällisiä, laadullisia, taloudellisia ja sosiaalisia vaatimuksia. Julkisen sektorin tulee siis yhtäältä ratkaista, keille ja missä laajuudessa kotoutumispalveluja tuotetaan, ja toisaalta, mitä ominaisuuksia kotoutumispalvelujen tahdotaan sisältävän, jotta ne tyydyttäisivät paikkakunnan todellisia tarpeita.

Lienee selvä, että kotoutumispalveluja voidaan tuottaa kustannuksiltaan ja ominaisuuksiltaan eli kokonaistaloudellisesti vaihtoehtoisin tavoin. Valinta vaihtoehtojen välillä tehdään niukkuuden oloissa. Siten rationaalisessa valinnassa on mietittävä, onko valittu vaihtoehto parempi kuin paras vaihtoehtonsa. Suunnitelmatalouden puitteissa ongelmaksi muodostuu, millä perustein tehdään rationaalinen valinta vaihtoehtoisten kotoutumispalveluiden tuottamistapojen välillä, kun markkinamekanismi ei ole välittömästi ohjaamassa valintapäätöstä. Markkinoillahan hyödykkeelle muodostuu vaihtoarvo ja kuluttajien käytössä käyttöarvo, jotka ajan myötä ohjaavat tuottamaan hinnoiltaan ja ominaisuuksiltaan järkeviä hyödykkeitä.

Julkishyödykkeiden kohdalla rationaalista valintaa saattaisi helpottaa, jos vaihtoehtoisille hyödykkeille muodostettaisiin ikään kuin laskennalliset vaihto- ja käyttöarvot. Julkishyödykkeen rahamittainen vaihtoarvo lienee verrattain helposti määriteltävissä. Esimerkiksi kotoutumispalvelun vaihtoarvo voisi minimikalkyyllissä olla yhtä suuri kuin palvelun tuotantokustannus (esim. yksikkökustannuksena). Sen sijaan kotoutumispalvelun käyttöarvo on hankala määrittää, sillä palvelun taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristölliset hyödyt kerrannaisvaikutuksineen ulottuvat vuosien ja sukupolvien päähän. Lisäksi palvelun käyttöarvon arvottamisessa tulee huomioida palvelun välittömät ja välilliset käyttökustannukset, esimerkiksi matkus-

tamisen, osallistumisen, jaksamisen tai menetetyn vapaa-ajan kustannukset. Periaatteessa kotoutumispalvelun käyttöarvo muodostuu palvelun hyötyjen ja käyttökustannusten erotuksesta. Kotoutumispalvelun hyötyjen arvottaminen rahamitassa lienee kuitenkin mahdotonta. Sen sijaan palvelun käyttökustannus voitaneen ainakin karkealla tasolla mitata rahassa. Esimerkiksi menetetyn vapaa-ajan vaihtoehtoiskustannus on periaatteessa saatu palkka työntekoon käytetystä ajasta. Tosin reaalkalkyyleissä käytettäneen palkkaa pienempää arvoa. Esimerkki kuitenkin osoitti, että kotoutumispalvelun käyttökustannuksille on arvotettavissa rahamääräinen mitta. Näin ollen vaihtoehtoisten kotoutumispalveluiden rationaalisen valinnan kalkyyleissä tulisi vähintään laskea yhteen palvelun tuotanto- ja käyttökustannukset. Tämän tyyppisten kalkyyleiden käyttö julkisen sektorin rationaalisessa valinnassa johtanee kokonaistaloudellisesti järkevien ratkaisujen valintaan, perimmillään yhteiskunnan kilpailukykyä edistävien ratkaisujen valintaan. Voidaan kuitenkin arvioida, että rationaalisessa valinnassa ei aina tarvita perusteellisia laskelmia, vaan siihen riittää usein perusteellinen päättely.

Kuten edellä todettiin, kotoutumispalvelujen pitkän aikavälin hyötyjen arvottaminen rahamitassa lienee mahdotonta. Julkistaloudessa kotoutumispalveluiden hyötyjen arvottaminen ja rationaalinen valinta on lopulta poliittisten päättäjien harkinnan varassa. Poliittista päätöksentekoa voidaan luonnehtia strategisten valintojen tekemiseksi. Jotta strategiset valinnat olisivat myös pitkällä aikavälillä kokonaistaloudellisesti järkeviä, tulee päätöksenteon pohjautua relevanttiin tietoon, eli asiaan oleellisesti vaikuttavaan tietoon, kuten tietoon toimintaympäristön muutostrendeistä ja strategisten valintojen seuraamuksista. Esimerkiksi poliittisessa päätöksenteossa saatetaan päätyä siihen, että julkistalouden niukoille resursseille löytyy myös tähdellisempiä kohteita kuin kotoutumisen edistäminen. Tällöin päättäjien on kuitenkin hyvä tiedostaa, että valinnasta seuraa muun muassa syrjäytymisen ja työmarkkinakelvottomuuden kustannuksia ja taloudellista tehottomuutta, kun potentiaalinen inhimillinen pääoma jää käyttämättä, mistä puolestaan seuraa, että yhteiskunnan talous- ja verotulojen kasvu saattaa muodostua vaatimattomaksi. Toisin sanoen poliittisella päätöksellä, strategisella valinnalla on kerrannaisvaikutuksia.

Voidaan sanoa, että julkishallinnon, erityisesti sen virkajohdon eräänä tärkeänä tehtävänä on tuottaa ja koota yhteen relevanttia tietoa poliittisen päätöksenteon

pohjaksi, niin paikallisella, alueellisella kuin valtakunnallisella tasolla. Relevanttia tietoa tulee myös välittää julkishallinnon hierarkiatasojen välillä, jotta ratkaisut olisivat kokonaistaloudellisesti järkeviä. Voidaan arvioida, että kotoutumisen edistämässä lattiataason, asiakasrajapinnan tieto on relevanttia tietoa. Jotta tämä lattiataason tieto saavuttaisi poliittiset päättäjät, tarvitaan avointa vuoropuhelua.

Maahanmuuton volyymi ja rakenne vaihtelevat alueittain ja paikkakunnittain. Jotta julkisen sektorin järjestämiä paikallisia kotoutumispalveluja tuotettaisiin ominaisuuksiltaan ja kustannuksiltaan kokonaistaloudellisesti järkevällä tavalla, tarvitaan päätöksenteon tueksi relevanttia tietoa muun muassa paikallistason maahanmuutosta, työmarkkinoista ja toimintaympäristön muutoksista. Päätöksenteon desentralisaatio lienee erinomainen keino, jolla julkinen sektori voi parantaa kotoutumispalvelutoiminnan kokonaistaloudellista järkevyyttä ja sitä kautta tehostaa palvelutuotantoa ja yleensäkin lisätä taloudellista toimeliaisuutta koko yhteiskunnassa. Laajasti ajateltuna desentralisaatiota voidaan toteuttaa sekä julkisorganisaatioiden sisällä että niiden välillä. Voidaan ajatella, että osallistavan kehittämisen ja yhteiskehittelyn kulttuurin omaksuminen edistäisi desentralisaatiota ja siten madaltaisi julkishallinnolle tunnusomaista byrokraattisen jäykkää hierarkiaa.

Suomen työmarkkinoiden osamarkkinoilla vallitsee yhtä aikaa työttömyyttä ja työvoimapulaa, josta syystä yritykset ja myös julkiset organisaatiot ovat viime vuosina turvautuneet ulkomaiseen työvoimaan. Voidaan arvioida, että Suomessa ulkomaisen tilapäistyönteon ja työperusteisen maahanmuuton nykyinen ja ennustettu riipeä kasvu johtuvat sekä globalisaatiosta että Suomen työmarkkinoiden jäykkyyksistä ja kenties virheellisistä koulutuspoliittisista ratkaisuista.

Maahanmuutosta ja sen lieveilmiöistä on Suomessa viime vuosina käyty vilkasta debattia. Valitettavasti debatissa ulkomaisen tilapäistyönteon ja työperusteisen maahanmuuton todelliset syy-seuraussuhteet ovat jääneet vähemmälle huomiolle, myös poliittisten päättäjien taholta. He eivät mielellään arvostele Suomen historiallisesti ansioitunutta työmarkkinajärjestelmää, saatikka omia koulutus- ja kotoutumispoliittisia ratkaisuja. Voidaan sanoa, että sekä debatissa että järkevien kotoutumispalveluiden järjestämisessä tarvitaan paikalliseen, alueelliseen ja valtakunnalliseen päätöksentekoon relevanttia tietoa, jotta esimerkiksi Ruotsin tai Keski-Euroopan kaltaiset maahanmuuton lieveilmiöt vältettäisiin Suomessa.

Suhdannevaihtelut johtunevat pitkälti pankki- ja rahoitusjärjestelmän luoman ja pyörittämän rahan keinotekoisuudesta. Voidaan sanoa, että reaalitalouden kasvun perimmäisiä ajureita ovat väestön kasvu ja kotitalouksien tarpeiden kasvu. Lisäksi voidaan nähdä, että kotitalouksien tarpeiden muutokset sekä pääomien ja työvoiman vapaa liikkuminen ohjaavat yksityisen ja julkisen sektorin tuotantorakenteiden muutoksia. Markkinataloudessa kaikki riippuu kaikesta, joten mikään taho ei voi huomioida kaikkia tekijöitä suhdanteiden ennakoimisessa. Esimerkiksi kuluttajien ja rahoitusmarkkinoiden käyttäytymistä, teknologisia harppauksia tai luonnonmullistuksia on tavallisen yksilön vaikea ennakoida. Ennakoimisen vaikeudesta huolimatta lienee kuitenkin totta, että nousukautta seuraa laskukausi ja laskukautta seuraa uusi nousukausi ja että pitkällä aikavälillä taloudellinen kasvu jatkuu maailmalla. Näin ollen myös kotoutumispalveluiden tuottamisessa on hyvä tehdä ennakoivia ja kokonaistaloudellisesti järkeviä ratkaisuja tiedostaen, että työperusteinen maahanmuutto Suomeen tullee lähivuosina edelleen kasvamaan.

2.3 Yritystoiminnan kehittäminen

2.3.1 Yritystoiminnan perusteita

Yritystoiminnan lähtökohtana on, että yrityksen perustajilla on liikeidea, idea toimintakonseptista, jonka avulla tuotetaan hyödykkeitä, hyötyjä yhteiskunnassa ilmeneviin tarpeisiin. Liikeidean toteuttamiseen, toiminnan käynnistämiseen tarvitaan muun muassa inhimillistä ja rahallista pääomaa. Osan rahallisesta pääomasta yritys investoi tuloa tuottavaan pitkävaikutteiseen käyttöpääomaan, esimerkiksi koneisiin, laitteisiin ja rakennuksiin (Niskanen & Niskanen 2007, 9). Yleensä liike-toiminta on alussa tappiollista, jolloin tarvitaan myös lyhytaikaista käyttöpääomaa, esimerkiksi yritystoimintaa pyörittävän työvoiman ja muihin juokseviin kuluihin, kunnes toiminta muuttuu voitolliseksi ja siten itsensä rahoittavaksi. Harvoin liikeidean omaavilla perustajilla on itsellään kaikkea tarvittavaa alkupääomaa, jolloin sitä on haettava myös ulkopuolisilta rahoittajilta, rahoitusmarkkinoilta.

Kun yritystoimintaa käynnistetään ja kehitetään, joudutaan aina tekemään kaksi merkittävää toisiinsa sidoksissa olevaa päätöstä: investointi- ja rahoituspäätös.

Investointipäätöksellä päätetään liiketoiminnassa tarvittavan käyttöomaisuuden, esimerkiksi tuotantotilojen, koneiden, patenttien tai lisenssien hankkimisesta. (Niskanen & Niskanen 2007, 9.) Rahoituspäätöksellä ratkaistaan, keiden varoilla käyttöomaisuus hankitaan yrityksen toiminnan tarpeisiin. Tällöin määritellään, mitkä ovat perustajien, muiden sijoittajien, rahoituslaitosten ja julkisen tuen osuudet yritystoiminnan rahoittamisessa. Rahoituspäätöksellä siis päätetään, minkä verran yrityksellä on omaa ja vierasta pääomaa sekä ketkä omistavat yrityksen. Liikeidean tuottopotentiaali ja riskit vaikuttavat rahoituksen saatavuuteen ja hintaan sekä omistususuuksien jakaumaan, niin yrityksen perustamisvaiheessa kuin sen koko elinkaaren aikana.

”Rahoitusteoria perustuu ajatukseen, että yrityksen ja yritysjohton tavoitteena on omistajan varallisuuden maksimointi” (Niskanen & Niskanen 2007, 10). Koska yrityksen vieraan ja oman pääoman kustannusten verokohtelu on erilainen (korkojen vähennyskelpoisuus ja osinkojen vähennyskelvottomuus), voidaan rahoitusrakennepäätöksellä vaikuttaa yrityksen ja sen oman pääoman arvoon, eli omistajien varallisuuden arvoon. Mikäli yritystoiminnan investoinnit ovat kannattavia, kasvattavat niistä johtuva velkaantuminen yrityksen ja sen oman pääoman arvoa. Toisaalta, jos investoinnit osoittautuvat kannattamattomiksi, ajautuu yritys tappiokierteeseen, jolloin raskaasti velkaantuneelle yritykselle muodostuu vaikeuksia suoriutua velanhoitovelvoitteistaan. Velkaantuminen lisää konkurssin todennäköisyyttä, mikä vaikuttaa alentavasti yrityksen ja sen omistajien varallisuuden arvoon. Yrityksen velkaantuessa myös sitä rahoittaneiden agenttikustannukset kasvavat. Agenttikustannukset aiheutuvat informaation epätasaisesta jakaantumisesta, jolloin omistajien, sijoittajien ja rahoittajien epävarmuus yrityksen todellisesta taloudellisesta tilasta heijastuu yrityksen arvoon alentavasti. Kun yritysjohton pitkän aikavälin tehtävänä on maksimoida omistajien varallisuuden arvo, koettaa se parhaansa mukaan löytää tasapainon yrityksen velkaantumisen hyötyjen ja haittojen välillä eli optimaalisen pääomarakenteen yritykselle. (Niskanen & Niskanen 2007, 279–283).

Ideaali yritystoiminta voidaan mieltää toiminnaksi, jossa yritys erinomaisen liikeidean, toimintakonseptin ja optimaalisen rahoitusrakenteen avulla sekä kestävä kehityksen periaatteita noudattaen uudistuu ja kasvaa kannattavasti, kasvattaen yrityksen ja sen omistajien varallisuuden arvoa pitkällä aikavälillä.

Maailmanpankki on tarkastellut kestävän kehityksen periaatteita pääomakäsitteiden (vrt. tuotannontekijät) kautta, missä kestävä kehitys mielletään mahdollisuuksien luomisena, ”jätämme tuleville sukupolville yhtä paljon mahdollisuuksia kuin meillä on ollut, ellei jopa enemmän” (Kestävän kehityksen toimikunta 2006, 31).

Mahdollisuudet voidaan tulkita varallisuudeksi, vauraudeksi, pääomaksi, jota voidaan konkretisoida ja mitata neljän pääomalajin avulla, jotka ovat inhimillinen pääoma (esim. osaaminen, tiede, tutkimus ja kehitys, patentit), fyysinen pääoma (esim. tuotantokoneistot, infrastruktuuri, rakennettu ympäristö), sosiaalinen pääoma (esim. lainsäädäntö, hallinto, sosiaaliset verkostot, luottamus ja legitimitetti, kansalaislähtöinen toiminta), sekä luontopääoma (uusiutuvat ja uusiutumattomat luonnonvarat, luonnon monimuotoisuus). (Kestävän kehityksen toimikunta 2006, 31–32.)

Voidaan sanoa, että työsuhde ja/tai pienikin omistusosuus yrityksessä, jonka toiminta muistuttaa ideaalia yritystoimintaa, vaikuttaa erityisen houkuttelevalta.

2.3.2 Kilpailustrategian kehittäminen

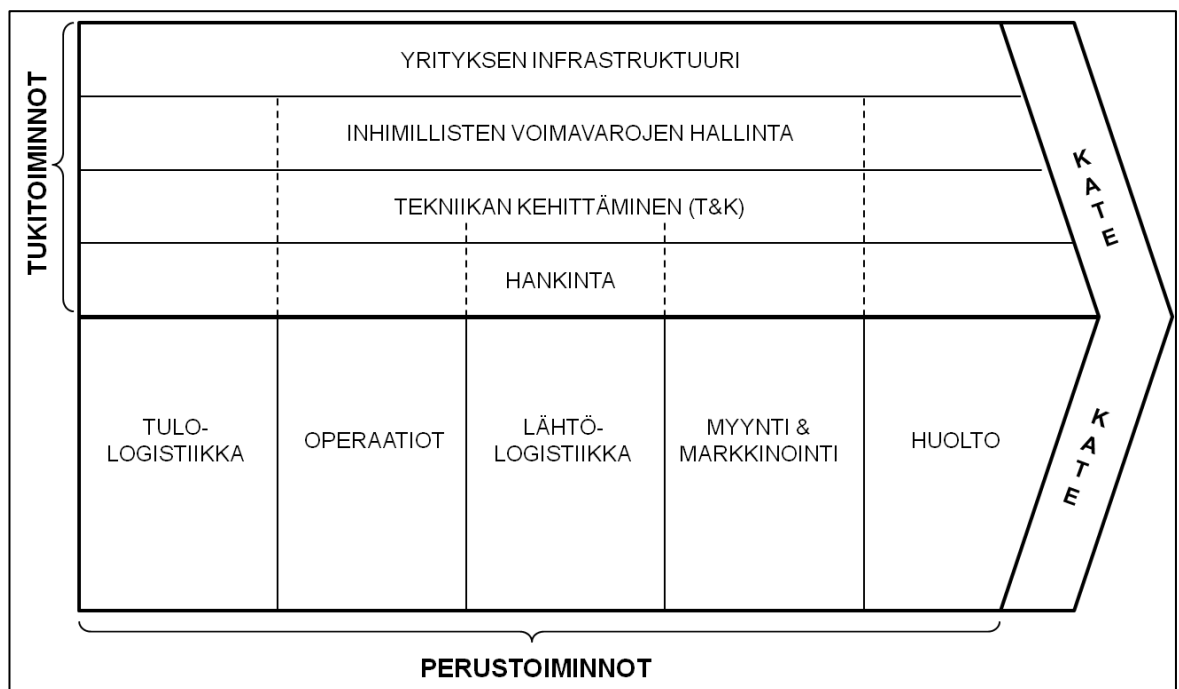
Porterin (1993, 27–51) mukaan tietyn toimialan kilpailun intensiivisyyteen ja kannattavuuteen vaikuttaa viisi kilpailuvoimaa: uusien tulokkaiden uhka, korvaavien tuotteiden uhka, ostajien vaikutusvalta, toimittajien vaikutusvalta sekä vallitseva kilpailuintensiteetti nykyisten toimijoiden kesken. Lisäksi alan kilpailutilanteeseen vaikuttavat valtiovallan toimet.

Viiden kilpailuvoiman -mallin Porter kehitti alun perin analysointivälineeksi, jonka avulla voidaan arvioida ja vertailla eri toimialojen houkuttelevuutta, tuottopotentiaalia, mutta sitä voidaan yhtälailla hyödyntää seuraaviin tarpeisiin:

- toimialan rakenteen ja kilpailijoiden analysointiin
- kilpailutilanteen mahdollisuuksien ja uhkien tunnistamiseen
- yrityksen vahvuuksien ja heikkouksien tunnistamiseen
- toteutuskelpoisten kilpailukeinojen tunnistamiseen
- mutta ennen kaikkea kilpailustrategian valintaan ja kehittämiseen. (Porter 1993, 51–58; Johnson ym. 2008, 59–67.)

Kilpailustrategia yhdistää yrityksen *päämäärät* (visio, arvot, tavoitteet, lopputulokset), joihin pyritään, ja *menettelytavat* (arvot, keinot, teot, operaatiot), joita käytetään hyväksi (Porter 1993, 16). Porteria (1993, 17) soveltaen yrityksen päämäärät kertovat, miten yritys tahtoo kilpailla ja mitkä ovat yrityksen suorat ja epäsuorat taloudelliset tavoitteet. Suorat taloudelliset tavoitteet voivat olla esimerkiksi liikevaihdon, markkinaosuuden tai kannattavuuden parantaminen. Epäsuorat tavoitteet voivat liittyä esimerkiksi yrityskuvan tai henkilöstötyytyväisyyden parantamiseen, jotka pitkällä aikavälillä tukevat suorien taloudellisten tavoitteiden saavuttamista.

Menettelytavat ovat niitä keinoja, joiden avulla yritys pyrkii saavuttamaan päämäärät ja mitattavat välitavoitteet. Keinojen määrittämisessä, vaihtoehtojen tunnistamisessa ja valinnassa tulee keskittyä yrityksen toimintoihin, sillä juuri toimintojen kautta yritys tuottaa hyötyjä, arvoa asiakkaille. Toiminnot voidaan jakaa perus- ja tukitoimintoihin. Yhdessä ne muodostavat hyödykkeiden suunnittelemisen, valmistamisen, markkinoimisen, toimittamisen ja tukemisen arvoketjun (Kuvio 12).



Kuvio 12. Yrityksen arvoketju (Porter 1985, 37).

Yrityksen tyypilliset perustoiminnot ovat: tulo- ja lähtölogistiikka, tuotanto, myynti ja markkinointi sekä huolto. Tyypilliset tukitoiminnot ovat: hankinta, teknologian kehittäminen, henkilöstövoimavarojen ja yrityksen infrastruktuurin hallinta, kuten yleisjohto, suunnittelu ja hallintotoiminnot. Yrityksen arvoketju on osa laajempaa toiminta-

tojen joukkoa, *arvojen järjestelmää*. Esimerkiksi yrityksen toimittajilla, jakelukanailla ja asiakkailla on omat arvoketjunsä. (Porter 1985, 51–52, 54–56.)

Yrityksen arvoketjussa kunkin toiminnon menettelytavat, tulee sopia keskenään yhteen tukien pyrkimyksiä kohti asetettuja päämääriä (Porter 1993, 16–17). Strategia muodostuu siis keskenään yhteensopivista päämääristä ja keinoista. Voidaan arvioida, että strategiaa on hankala toteuttaa ilman päämääriä ja mitattavia välitavoitteita, ja välitavoitteita on hankala saavuttaa ilman konkreettisia toimintoihin kohdistuvia keinoja. Yleensä päämäärien ja tavoitteiden asettaminen on verrattain helppoa, mutta niitä tukevien konkreettisten keinojen innovointi, tunnistaminen, valitseminen ja yhteensovittaminen ovat jo vaikeita tehtäviä.

Kilpailustrategian kehittäminen on sitä, että kehitetään malli, miten yritys aikoo menestyä kilpailussa, millaisia päämääriä ja tavoitteita yritystoiminnalle asetetaan sekä millaisin menettelytavooin kilpailumenestys saavutetaan (Porter 1993, 16–17). Esimerkiksi, jos yrityksen erääksi tavoitteeksi on asetettu yrityskuvan parantaminen, täytyy sen sopia yhteen muiden tavoitteiden kanssa, kuten kannattavuustavoitteen kanssa, sillä näiden tavoitteiden välillä on primaari ristiriita. Siksi keinojen tulee olla keskenään ikään kuin linjassa, jotta molemmat tavoitteet voidaan saavuttaa. Yrityskuvan parantamisen keinoksi saatetaan valita näyttävä markkinointikampanja. Kannattavuustavoitteen vuoksi markkinointiin ei voida kuitenkaan tuhlaa rajattomasti rahaa, vaan yrityksen täytyy löytää myös muita kestäviä keinoja yrityskuvan parantamiseen, kuten esimerkiksi ystävällinen palvelu tai toimiminen annettujen lupauksen mukaisesti kaikissa toiminnoissa. Toisin sanoen markkinointikampanjan hyöty on todennäköisesti lyhytaikainen tai jopa vahingollinen, elleivät arvon luomisen perustat, toiminnot ole kunnossa.

Yrityksen kilpailustrategian määrittelyn peruseriaate on se, että yritys suhteutetaan ympäristöönsä (Porter 1993, 23). Yrityksen ympäristö voidaan jakaa makroympäristöön ja toimialan kilpailuympäristöön. Menestyäkseen toimialan kilpailuympäristössä yrityksellä on käytettävissä kolme peruseriaategiaa (Kuvio 13): kustannusjohtajuus-, differointi- ja keskittymisstrategia. Keskittymisstrategiassa voidaan painottaa sekä kustannusjohtajuutta että differointia. Siten yritys voi ”saavuttaa joko suuremman differoinnin tietyn kohteen tarpeiden paremmasta tyydyttämisestä tai alhaisemmat kustannukset tätä kohdetta palveltaessa, tai se voi saavut-

taa molemmat tavoitteet”. (Porter 1985, 24–25, 62.)

		KILPAILUETU	
		alhaiset kustannukset	hyödykkeen differointi
KILPAILU- KENTTÄ	Laaja kohde- alue	1. Kustannusjohtajuus	2. Differointi
	Kapea kohde- alue	3A. Kustannuspainotteinen keskittymisstrategia	3B. Differointipainotteinen keskittymisstrategia

Kuvio 13. Yrityksen perusstrategiat (Porter 1985, 23).

Strategian ydinasia on *pysyvän kilpailuedun* saavuttaminen. ”Se, että yrittää olla ’kaikkea kaikille’ [vrt. konsensushakuisuus], merkitsee keskinkertaisuutta ja keskimääräistä heikompaa menestystä, koska yrityksellä ei useinkaan ole silloin minäänlaista kilpailuetua” (Porter 1985, 25). Saavuttaakseen kestävän kilpailuedun yrityksen tulee tehdä *perusstrategian valinta*, joka usein helpottaa myös päämäärien asettamista sekä sopivien keinojen löytämistä. Toiminnan alhaiset kustannukset tai hyödykkeen differointi ovat jo itsessään selviä päämääriä, joille voidaan määrittää mitattavat välitavoitteet ja löytää sopivia konkreettisia keinoja.

Esimerkki. Oletetaan, että yrityksen perusstrategian päämäärä on olla toimialan tai tietyn markkinasegmentin kustannusjohtaja. Tällöin yrityksen tavoitteena on alentaa hyödykkeiden valmistuksen kustannuksia, jolloin yrityksen voimavarat kohdistetaan keinoihin, joiden avulla toimintojen tehokkuutta voidaan lisätä ja/tai tuotantokijöiden kustannuksia alentaa. Kustannusjohtajuuden strategiassa hyödykkeiden uusien ominaisuuksien kehittämiseen ei kohdisteta yhtä paljon voimavaroja kuin differointistrategiassa. Yritys saavuttaa kilpailuedun, kun sen hyödykkeiden ominaisuudet ovat riittävät kilpailijoihin verrattuna, mutta hyödykkeen arvo saadaan tuotettua merkittävästi alhaisemmin kustannuksin kuin kilpailijat.

Alhaisen kustannustason saavuttaminen vaatii usein suhteellisesti korkean markkinaosuuden ja muita etulyöntiasemia, kuten esim. helpon raaka-aineiden saannin. Se myös saattaa edellyttää, että tuotesuunnittelussa tähdätään yksinkertaisuuteen valmistuksessa ja siihen, että ylläpidetään samantyyppisten tuotteiden laajaa valikoimaa kustannusten jakamiseksi [mm. tukitoimintojen kustannukset] ja että volyymien aikaansaamiseksi palvellaan kaikkein tärkeimpiä asiakasryhmiä. ... Kun alhainen kustannustaso on kerran saavutettu, niin sen avulla saadaan korkeampia marginaaleja, joita voidaan investoida edelleen uusiin laitteisiin ja toimitiloihin kustannusjohtajuuden ylläpitämiseksi. (Porter 1993, 59.)

Usein toimialalle mahtuu ainoastaan yksi kustannusjohtajuusstrategiaa noudattava yritys. Alan muiden yritysten on, kilpailuedun saavuttamiseksi, valittava joko differointi- tai keskittymisstrategia. Kaikki yritykset eivät tässä onnistu. Myös toimialan kustannusjohtaja saattaa epäonnistua strategiansa toteuttamisessa, jolloin viiden kilpailuvoiman myötä toimialan kilpailutilanne muuttuu.

2.3.3 Organisaatiokulttuurin uudistaminen

Viitalan (2007, 34) mukaan organisaatio- tai yrityskulttuuri ”selittää osaltaan ihmisten käyttäytymistä organisaatiossa: millaiset oletukset ja arvot ohjaavat heidän toimintaansa ja millaiset sidokset pitävät organisaation yhdessä”. Hänen mukaan organisaation persoonallinen kulttuuri muovautuu ajan saatossa. Joskus se ilmenee niin vahvana, että vierailijakin sen huomaa. Toisinaan sen kokee ainoastaan olemalla yrityksessä pitkän ajan. Sanotaan, että kulttuuri integroi yksilöiden uskomuksia ja pyrkimyksiä antaen toiminnalle yhteisen suunnan. Organisaatiokulttuuri asettaa ehtoja, miten organisaatiossa voi toimia ja ajatella, mikä on kiellettyä tai sallittua, miten organisaation ulkopuolella tulee käyttäytyä, mihin sitoutua ja uskoa. Siten kulttuurilla on myös säilyttävä tehtävä. Se avulla siirretään sekä ajattelu- ja toimintatapoja että perinteitä sukupolvelta toiselle.

Scheinin (1991) mukaan organisaatiokulttuuri ilmenee eri tasoilla, jotka ovat: artefaktit ja luomukset, arvot sekä perusoletukset (Viitala 2007, 34). Ihmisten luomat *artefaktit* edustavat organisaatiokulttuurin näkyvintä tasoa. Artefakteja ovat esimerkiksi toimitilat, työpisteet, henkilöstön työnimikkeet ja pukeutumistyyli sekä niiden värit, kuviot ja muodot. Ne on helppo havaita, mutta niiden kulttuuriset mer-

kitykset eivät avaudu helposti ulkopuoliselle. *Arvot* ovat organisaatiokulttuurin perusta. Ne voivat kertoa, mitä organisaatiossa pidetään oikeana ja vääränä tai, millaisia periaatteita tahdotaan noudattaa. Julkiset arvot on hyvä määritellä koko henkilöstön arvokeskustelun avulla. Keskustelu voi muodostua vaikeaksi, mikäli arvovalinnan ristiriidat kärjistyvät. Toisaalta asioiden kärjistämisellä voidaan tuulettaa organisaation ilmapiiriä ja tuoda periaatteelliset asiat näkyville. *Perusolelut* ilmentävät organisaatiokulttuurin syvintä tasoa. Ne ovat niitä asioita, joista on pitkällisen sosiaalisen vuorovaikutuksen myötä muodostunut tiedostamattomia itsensänselvyyksiä, kuten esimerkiksi yhteiset säännöt, käyttäytymisnormit tai toimintamallit. Ongelmallisia perusolelukuja saattaa löytyä organisaatiosta paljon. Esimerkiksi uudistusten voimakas muutosvastarinta voi johtua perusolelukukselta, että työnantajan ja työntekijän intressit ovat vastakkaiset. Perusolelukuksien muuttaminen on vaikeaa. Siinä tarvitaan ennen kaikkea avointa vuoropuhelua, omien ajatus- ja toimintatapojen tietoista reflektointia. (Viitala 2007, 34–35.)

Quinn ja McGrath (1985) jakavat organisaatiokulttuurit neljään pääryhmään: hierarkkiseen, konsensushakuiseen, rationaaliseen ja kehittymistä painottavaan kulttuuriin (Viitala 2007, 35). Hierarkkisen kulttuurin tyypillisiä piirteitä ovat pysyvyys, standardoidut työtehtävät, esimiespainotteinen suunnittelu, organisointi, koordinointi, ohjaus ja valvonta. Konsensushakuisessa kulttuurissa tavoitellaan yhteistä tyytyväisyyttä demokraattisen ja yksilöitä loukkaamista välttelevän vuoropuhelun avulla. Rationaalisessa kulttuurissa tehdään ja arvostetaan asioita, jotka parantavat organisaation suorituskykyä, toiminnan tehokkuutta ja työn tuottavuutta. Kehittymistä painottavassa kulttuurissa tavoitellaan jatkuvan kehittymisen, oppimisen ja luovuuden avulla innovatiivisia ratkaisuja. Organisaatiokulttuurit eivät ilmene puhtaana, eikä niitä voida laittaa paremmuusjärjestykseen tuntematta organisaation tilaa. Toimintaympäristön kiihtyvän muutoksen myötä kehittymistä painottava kulttuuri nähdään nykyään välttämättömänä kaikille organisaatioille. (Viitala 2007, 35.)

Organisaatiokulttuurin uudistaminen. Organisaatiokulttuuri voi muuttua sekä luonnollisesti että suunnitellusti. Luonnollinen muutos tapahtuu organisaation sosiaalisessa verkossa pääosin tiedostamatta. Koska kulttuuri on monisyinen ja inhimillinen ilmiö, sen nopea uudistaminen on vaikeaa. Usein sen uudistamiseen tarvitaan investointeja inhimilliseen ja sosiaaliseen pääomaan. (Viitala 2007, 36.)

Organisaatiokulttuuria voidaan uudistaa muun muassa:

- koulutuksen ja työtehtävien muokkauksen avulla
- muuttamalla rakenteita (organisaatorakenteet, palkitsemis- ja arviointijärjestelmät jne.)
- sääntöjä ja toimintamalleja uudistamalla
- tuomalla asioita näkyviksi tiedotuksen, arvokeskustelun ja artefaktiuudistusten avulla
- luomalla avartavia vuorovaikutussuhteita muiden organisaatioiden ja sidosryhmien kanssa (Viitala 2007, 36).

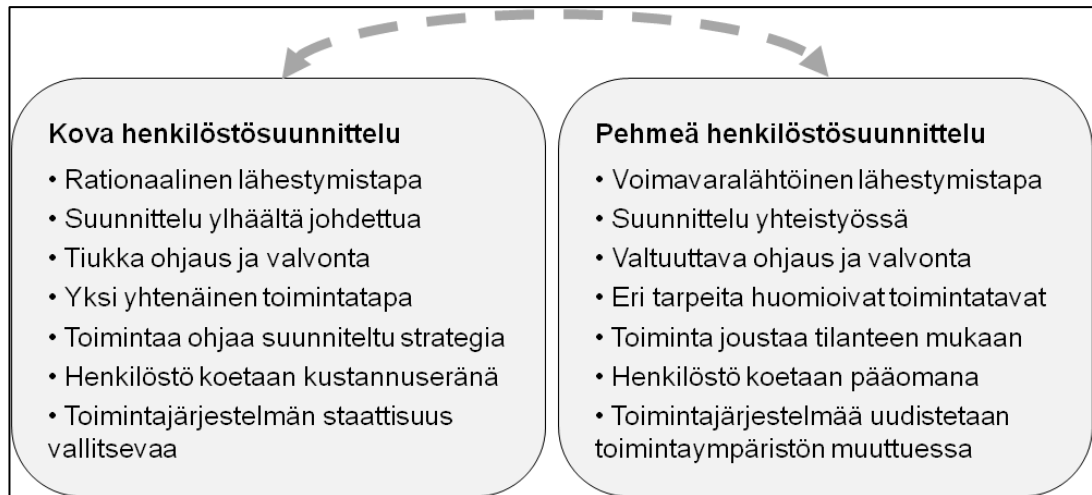
Organisaatiokulttuurin voidaan vaikuttaa johtajuudella ja henkilöstövoimavarojen johtamisen menettelytavoilla. Organisaatiokulttuurin tarkoituksellinen muokkaaminen edellyttää pitkäjänteistä ja kokonaisvaltaista toimintaa. (Viitala 2007, 36.)

2.3.4 Henkilöstösuunnittelu ja ulkomaisen työvoiman hankinta

Suunnittelussa varaudutaan tulevaisuuteen ennakoimalla tulevaa. Henkilöstövoimavarojen suunnittelun avulla:

- huolehditaan liiketoimintaa toteuttavan henkilöstön määrästä ja rakenteesta
- turvataan tarvittava osaaminen organisaation tavoitteiden saavuttamiseksi
- säädellään ja ennakoitaan henkilöstökustannuksia
- määritellään henkilöstövoimavarojen muodostamisen, vaalimisen ja johtamisen keinoja. (Viitala 2007, 50)

Nykyään henkilöstösuunnittelu on yhä tiiviimmin kytköksissä yrityksen liiketoimintastrategiaan. Kaikki yrityksen toiminnan laajentamiseen, sopeuttamiseen ja kehittämiseen liittyvät suunnitelmat heijastuvat myös henkilöstöön. Henkilöstösuunnittelun muuttuessa yhä strategisemmaksi on se samalla muuttunut hieman pehmeämmäksi (Kuvio 14). Sillä tarkoitetaan, että suunnittelussa ennakoitaan henkilöstömäärän ja -kustannusten lisäksi yhä enemmän laadullisia tekijöitä, esimerkiksi tulevia osaamistarpeita. (Viitala 2007, 50–51.)



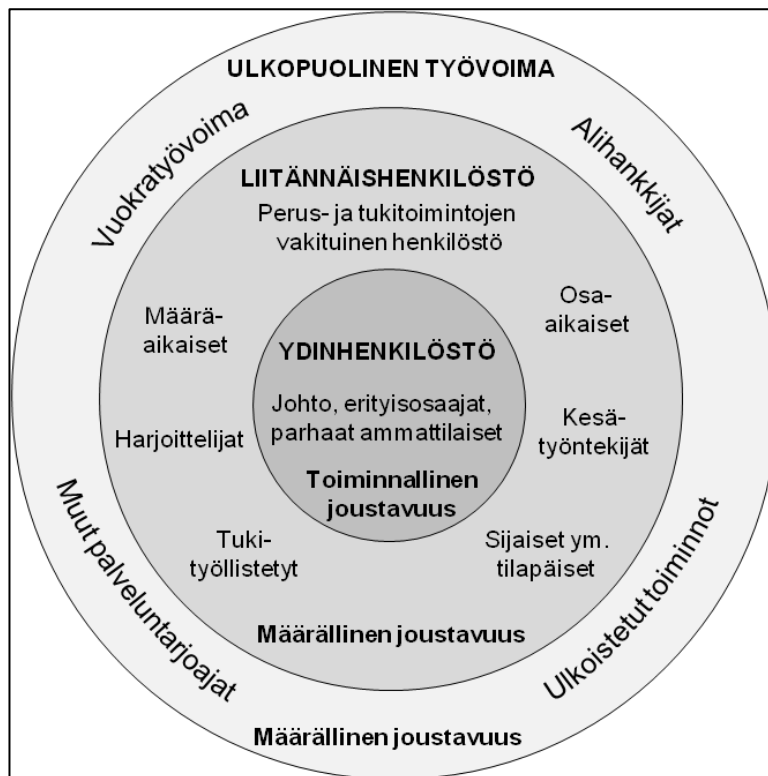
Kuvio 14. Kova ja pehmeä henkilöstösuunnittelu
(sovellettu Viitala 2007, 51; alkup. Leopold 2002, 27)

Henkilöstösuunnittelussa rationaalinen lähestymistapa on vallitseva. Lähtökohtana on, että yrityksen strategiaohjelmassa voidaan ennakoida, suunnitella ja varautua tuleviin henkilöstötarpeiden muutoksiin. Keskeistä on henkilöstökustannusten hallinta, kuten henkilöstön oikea-aikainen lisäys/vähennys, jolla varmistetaan toiminnan kustannustehokkuus strategiakaudella. (Viitala 2007, 51–52.)

Voimavaralähtöisen, differoivan strategian muodostamisessa pyritään yhtäältä tunnistamaan toimintaympäristön ja markkinoiden mahdollisuuksia ja uhkia, mutta ennen kaikkea siinä keskitytään tunnistamaan ja luomaan sisäisiä voimavaroja, osaamisia. Toisin sanoen keskitytään tunnistamaan ja kehittämään inhimillisen ja sosiaalisen pääoman kyvykkyyksiä. Näiden kyvykkyyksien varassa luodaan kilpailustrategia, jota kilpailijoiden on hankala kopioida ja jonka varassa asiakkaille pystytään tarjoamaan jotain ominaisuuksiltaan parempaa ja erilaista kilpailijoihin verrattuna. Voimavaralähtöisessä henkilöstösuunnittelussa korostuu pehmeän johtamisen menettelytavat. (Viitala 2007, 65–66.)

Sitouttamisen ja joustavuuden ristipaine. Mitä selvemmin yrityksen kilpailuetu on riippuvainen erityisosaamisesta, sitä kriittisempää yritykselle on hankkia ja sitouttaa osaajia. Onnistuminen osaavien työntekijöiden rekrytoinnissa ja sitouttamisessa on muodostunut monelle yritykselle keskeiseksi menestystekijäksi. Toisaalta yrityksen on menestyäkseen välttämätöntä kyetä sopeuttamaan joustavasti toiminnan volyymia markkinoiden kysynnän vaihteluiden mukaan, joten työpanoksen joustavuus määrittää osaltaan yrityksen henkilöstöstrategiaa. (Viitala 2007, 86.)

Henkilöstövoimavarojen sitouttamisen ja joustavuuden kasvavan ristipaineen myötä on Viitalan (2007, 86–87) mukaan nähtävissä kehitystrendi, jossa henkilöstö jakautuu yhä pienenevään *ydinhenkilöstöön* sekä kasvavaan *liitännäishenkilöstöön*. Organisaation työvoima jaetaan usein ydin-, liitännäishenkilöstöön ja ulkopuoliseen työvoimaan (Kuvio 15).



Kuvio 15. Atkinsonin joustavan yrityksen työvoiman malli (sovellettu Viitala 2007, 87; alkup. Atkinson 1984).

Ydinhenkilöstöön kuuluvat, yrityksen kilpailuedun saavuttamisen kannalta tärkeät osaajat. Heidän rekrytoimiseen ja sitouttamiseen käytetään paljon voimavaroja, sillä heidän osaavalla ja tuottavalla työpanoksella on usein ratkaiseva merkitys muun muassa yrityksen hyödykkeiden ominaisuuksien tai tuotannon tehokkuuden parantamisessa. Yleensä heille maksetaan hyvää palkkaa sekä uralla kehittymisen ja etenemisen mahdollisuuksia. Liitännäishenkilöstö voidaan jakaa kahteen alaryhmään. Ensimmäisen alaryhmän muodostavat työntekijät, joiden nykyinen tai tuleva osaaminen koetaan tärkeäksi, mutta ei pysyvän kilpailuedun saavuttamisen kannalta ratkaisevaksi. Heille ei välttämättä pyritä tarjoamaan urapolkua, vaikkakin heille saatetaan maksaa verrattain hyvää palkkaa. Heidän kohdalla vaihtuvuus siedetään luottaen työmarkkinoiden korvaavaan tarjontaan. Toisen alaryhmän muodostavat vain löyhästi sidottava henkilöstö (esim. määräaikaisten, kesätyönteki-

jät), joka yhdessä ulkopuolisen työvoiman (esim. vuokratyövoima, alihankkijat) kanssa toimivat yrityksessä tarvittavan työpanoksen määrä- ja hintajoustavuuden lähteinä. (sovellettu Viitala 2007, 87–88.)

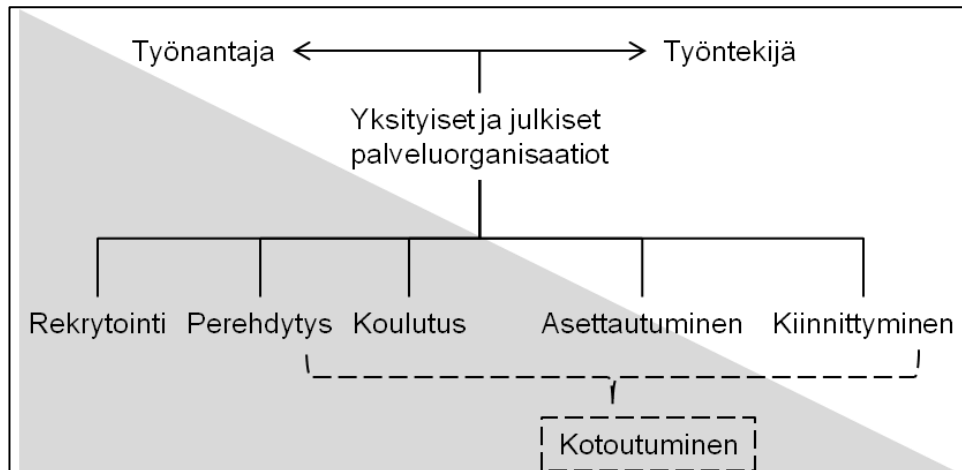
Työvoiman tarjonnan ennakointi on tärkeä osa yrityksen kilpailu- ja henkilöstöstrategian muodostamista. Työvoiman saatavuus vaikuttaa muun muassa yrityksen investointi- ja sijaintipäätöksiin. Alueen työvoiman tarjonnan ennakkoinnin Leopold (2002) tiivistää neljään pääulottuvuuteen (Taulukko 1): taloudellisiin, demografisiin, yleisiin ja yritykseen liittyviin tekijöihin (Viitala 2007, 72).

Taulukko 1. Alueen työvoiman tarjonnan ennakointi (täydennetty Viitala 2007, 73; alkup. Leopold 2002).

Alueen taloudelliset tekijät
<ul style="list-style-type: none"> - työllisyys- ja työttömyysaste - työvoiman tarjonnan määrä ja laatu yleisesti ja toimialalla - työvoiman palkkataso yleisesti ja toimialalla - alihankinnan, vuokratyövoiman ja muiden palvelujen tarjonta - samantyyppisestä työvoimasta kilpailevien yritysten työpaikat - asuntomarkkinoiden tila ja kehitysnäkymät - liikenneinfrastruktuurin tila ja kehitysnäkymät
Alueen demograafiset tekijät
<ul style="list-style-type: none"> - väestömäärän ja -rakenteen kehitystrendit - tarjolla olevan työvoiman koulutus- ja osaamistaso - muuttoliikkeen voimakkuus alueelle ja alueelta
Alueen yleiset tekijät
<ul style="list-style-type: none"> - työpaikkarakenne - oppilaitosten ja korkeakoulujen koulutustarjonta - ulkomaisen työvoiman kotoutumispalveluiden tarjonta - rahoituksen saatavuus koulutukseen ja kehittämiseen - hyvinvointia edistävät julkiset ja yksityiset palvelut
Yritykseen liittyvät tekijät
<ul style="list-style-type: none"> - yrityksen työnantajamaine - alueen kulttuurin ja yrityksen kulttuurin yhteensopivuus

Työvoiman hankinta ulkomailta. Ulkomaisen työvoiman rekrytointi on yleensä kalliimpaa ja työläämpää kuin rekrytointi lähiympäristöstä. Ensinnäkin siinä tarvitaan kanavia kansainvälisille työmarkkinoille, joiden kautta löydetään ja tunnustetaan osaavat työntekijät. Toiseksi siinä tarvitaan institutionaalista osaamista, eli maahanmuuttoa ja lupa-asioita ohjaavien säädösten ja byrokraattisten käytänteiden tuntemista. Näiden lisäksi yrityksen on uhrattava voimavaroja työntekijän perehdyttämiseen ja ammattitaidon sopeuttamiseen, esimerkiksi koulutuksen avulla.

Myös työntekijän rekisteröitymis- ja asumisjärjestelyistä on huolehdittava. Ja jotta työsuhteesta muodostuisi kestävä, on myös autettava työntekijää kiinnittymään ammatilliseen ja sosiaaliseen yhteisöön uudessa maassa (Kuvio 16). Lisäksi yrityksen on panostettava työyhteisön monikulttuurisuus-valmiuksiin ja yhteyksiin kotoutumispalveluiden tuottajiin. (sovellettu Raunio 2009, 14, 29.)



Kuvio 16. Ulkomaisen työvoiman rekrytoinnista kotoutumiseen -prosessi (täydennetty Raunio 2009, 15).

Lienee selvä, että yritysten, erityisesti pk-yritysten kyky hallita rekrytoinnista kotoutumiseen -prosessin kaikkia vaiheita omin voimin vaihtelee. Siksi yritysten kannattaa käyttää niihin erikoistuneiden tahojen palveluita. Kalteva harmaa palkki kuvaa työnantajan saamaa välitöntä hyötyä prosessin eri vaiheissa, joten samalla se kuvaa yritysten halukkuutta maksaa tietyistä ulkopuolisista palveluista. Samalla se kuvannee yksityisen markkinatalouden ja yhteiskunnan suunnitelmatalouden välistä veteen piirrettyä työnjakoa. Näin ollen yksityiset palveluorganisaatiot, kuten kansainvälistä työvoimaa välittävät yritykset ovatkin ensisijaisesti keskittyneet tarjoamaan rekrytointiin, työntekijöiden perehdyttämiseen, osaamisen sopeuttamiseen ja työyhteisön valmentamisen liittyviä palveluita. Tosin myös julkinen sektori, kuten EURES-verkosto (Suomessa työvoimahallinto) tarjoaa työnvälityspalveluja, mutta sen käyttö on ollut vielä vähäistä. Asettautuminen ja kiinnittyminen edistävät ensisijaisesti työntekijöiden hyvinvointia, joskin myös työnantajat hyötyvät niistä. (sovellettu Raunio 2009, 14, 45.) Kotoutumisen edistäminen, kuten suomen kielen opetus on kuitenkin jäänyt pitkälti julkisen ja kolmannen sektorin vastuulle.

2.3.5 Pohdiskeleva yhteenveto

Kilpailustrategialla tavoitellaan kestäväää kilpailuetua. Strategia muodostuu keskenään linjassa olevista päämääristä ja välitavoitteista, sekä menettelytavoista ja keinoista, joilla välitavoitteet ja pitkän aikavälin päämäärät saavutetaan. Konkreettiset keinot tulee kohdistua organisaatioiden ja verkostojen toimintoihin, sillä juuri toimintojen avulla tuotetaan arvoa, hyötyjä sisältäviä hyödykkeitä asiakkaille.

Kilpailustrategian määrittelyn peruseriaate on, että organisaation toiminta suhteutetaan ympäristöönsä, esimerkiksi toimialan viiden kilpailuvoiman -analyysin ja/tai muiden analyysimenetelmien avulla. Niiden avulla organisaatio voi tunnistaa toimialan kilpailun vaikuttavat voimat: toimintaympäristön mahdollisuudet ja uhat sekä organisaation vahvuudet ja heikkoudet. Kilpailustrategian kehittämisessä on kyse siitä, mitä ja miten toimintoja tulee kehittää, jotta voitaisiin hyödyntää ympäristön mahdollisuuksia ja organisaation vahvuuksia sekä torjua ympäristön uhkia ja organisaation heikkouksia kestäväen kilpailuedun saavuttamiseksi. Kilpailustrategian muodostaminen ei ole helppoa. Tarvitaan valintoja vaihtoehtojen välillä. Periaatteessa organisaatiolla on valittavissa kolme perusstrategiaa: kustannusjohtajuus-, differointi- tai keskittymisstrategia. Voidaan olettaa, että perusstrategian valinta helpottaa myös varsinaisen kilpailustrategian muodostamista, sillä ne sisältävät selviä päämääriä mihin suuntaan toimintoja tulisi kehittää.

Voidaan ajatella, että myös kunnat kilpailevat keskenään muun muassa yrityksistä ja asukkaista. Yrityselämässä koeteltuja kilpailustrategian muodostamisen ja kehittämisen välineitä voitaneen soveltaa myös kuntastrategian ja sen erillisstrategioiden, kuten esimerkiksi maahanmuuttostrategian muodostamisessa, mutta ennen kaikkea kunnan/kuntayhteisön toimintojen kehittämisessä.

Yrityksen työvoima jaettiin edellä ryhmiin: ydin- ja liitännäishenkilöstöön sekä ulkopuoliseen työvoimaan. Voidaan arvioida, että niiden välillä tapahtuu myös siirtymisiä. Lienee yleistä, että esimerkiksi parhaat vuokratyöntekijät siirtyvät jossain vaiheessa suoraan yrityksen palvelukseen. Vastaavasti liitännäishenkilöstön parhaita työntekijöitä saatetaan liittää ydinhenkilöstön piiriin. Siirtymisiä tapahtuu myös päinvastaiseen suuntaan. Lisäksi yrityksen työvoimassa esiintyy vaihtuvuutta muun muassa luonnollisen poistuman kautta. Viitala (2007, 52) toteaa: ”Monesti

viiden prosentin vaihtuvuutta pidetään hyvänä ja organisaation uudistumisen kannalta jopa välttämättömänä, mutta jos vaihtuvuus nousee kovin korkealle, alkaa se tuottaa raskaita vaihtuvuuskustannuksia”.

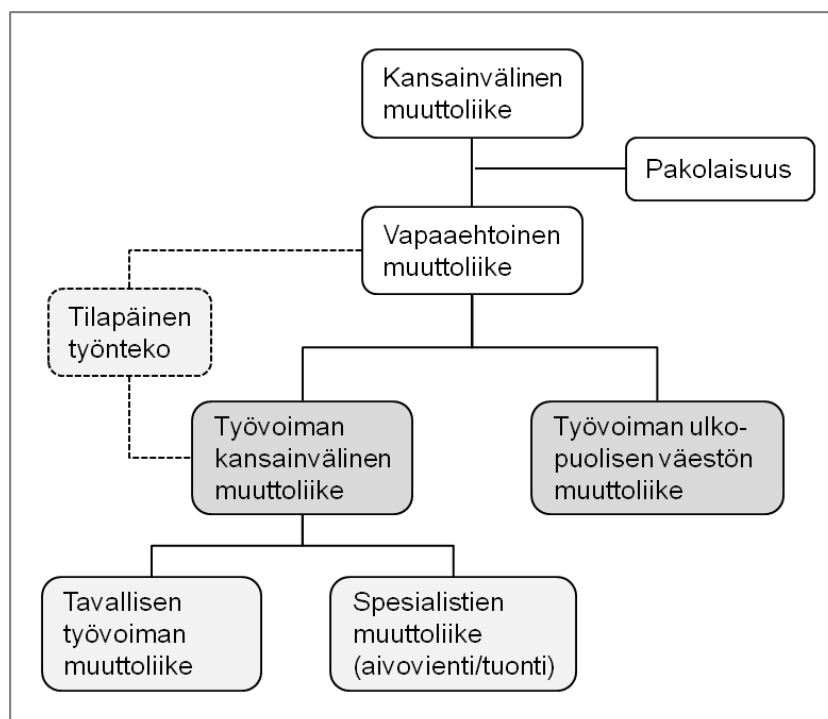
Organisaatiokulttuurin uudistumisen kannalta vaihtuvuus on siis hyvä asia. Usein organisaatioilla on kuitenkin taipumus rekrytoida samanmielisiä henkilöitä, jotka mukautuvat helposti organisaation vallitseviin perusoletuksiin. Tällä ikään kuin tietoisesti tai tiedostamatta varjellaan organisaation vallitsevaa kulttuuria. Voidaan kuvitella, että jos henkilöstöön valikoituu lähinnä samanmielisiä, organisaatiokulttuuri uudistuu vasta kriisien kautta. Organisaation kulttuuriset kriisit johtunevat yleensä siitä, että se ei ole kyennyt mukautumaan toimintaympäristön muutoksiin.

Viitala (2007, 36) mainitsee ”johtajuuden ja henkilöstövoimavarojen johtamisen” keinoiksi, joilla organisaatiokulttuuria voidaan uudistaa. Voidaan ajatella, että toiminnan kokonaisvaltainen kehittämisohjelma, esimerkiksi lean-kehittämisohjelma, on myös erinomainen keino uudistaa organisaatiokulttuuria kohti jatkuvan oppimisen ja kehittämisen kulttuuria. Tällaisen pitkäkestoisen ohjelman onnistuminen edellyttää luonnollisesti johdolta vahvaa sitoutumista kehittämisohjelmaan, sekä ylhäältä johtamisen sijaan osallistuvaa ja valtuuttavaa johtamista.

Ulkomaisen työvoiman rekrytoinnista kotoutumiseen -prosessi on monivaiheinen prosessi, jossa yritykset käyttävät usein ulkopuolisia palveluja. Voidaan arvioida, että rekrytoinnin ja perehdyttämisen vaiheet hoituvat kansainvälisillä työmarkkinoilla, markkinoilla operoivien yksityisten palveluntarjoajien toimesta, ihan kysynnän ja tarjonnan pohjalta. Julkinen EURES-portaali edistää osaltaan työntekijöiden ja työnantajien kohtaamisia, mutta sen käyttö ei ole saavuttanut suurta suosiota. Voidaan päätellä, että julkisen sektorin ei välttämättä kannata tuhlaata resurssejaan ulkomaisen työvoiman rekrytointihankkeisiin, joilla pyritään ikään kuin keinotekoisesti saattamaan yhteen työnantajia ja työntekijöitä. Tilanne on luonnollisesti eri, jos työnantajat ovat työvoimapulassaan valmiita osallistumaan hankkeiden kustannuksiin. Sanonta: ”Kyllä työ tekijänsä löytää ja tekijä työnsä löytää”, lienee tässä asiassa totta. Sen sijaan julkisen sektorin kannattanee kohdistaa resurssinsa ulkomaisen työvoiman kotoutumista edistäviin palveluihin.

2.4 Työvoiman kansainvälinen muuttoliike

Työvoiman muutto valtiosta toiseen on merkittävä osa kansainvälistä muuttoliikettä. Wiman (1975, 21–23) jakaa kansainvälisen muuttoliikkeen syyperusteisiin ryhmiin (Kuvio 17). Syiden tarkastelussa on tarpeen erottaa pakolaisuus ja vapaaehtoinen muuttoliike. Tässä yhteydessä pakolaisuus voidaan mieltää muuttona, jossa yksilön on hengissä pysyäkseen pakko muuttaa asuinmaastaan, esimerkiksi vainoamisen, sodan, nälänhädän tai luonnonkatastrofin vuoksi. Sen sijaan vapaaehtoisessa muuttoliikkeessä muuttopäätös perustuu kaiketi muuttajan oma-aloitteiseen valintaan. (sovellettu Wiman 1975, 21.)



Kuvio 17. Kansainvälisen muuttoliikkeen ryhmät (täydennetty Wiman 1975, 21).

Vapaaehtoinen muuttoliike koostuu ensisijaisesti työvoimasta, mutta sen mukana seuraa myös työvoiman ulkopuolista väestöä, kuten perheenjäseniä. Työvoiman kansainvälinen muuttoliike jakaantuu kahteen erityyppiseen muuttovirtaan: perustai ammatillisen koulutuksen saaneeseen työvoimaan sekä korkeasti koulutettuun työvoimaan, josta käytetään usein termejä aivovienti tai -tuonti. (Wiman 1975, 21.) Kansainväliset avioliitot, perheen yhdistämiset ja opiskelu voidaan nähdä ainakin alussa työvoiman ulkopuolisen väestön muuttoliikkeenä.

Wiman (1975, 22) mieltää työvoiman kansainvälisen muuttoliikkeen ”työvoiman

'oma-aloitteiseksi' siirtymiseksi eri valtioiden välillä tarkoituksenaan työskennellä suhteellisen pitkän ajan, vähintään vuoden, tulomaassa". Wimanin alkuperäiseen kuvioon on lisätty tilapäinen työnteko. Rajanveto tilapäisen työnteon ja pysyväluonteisen työperusteisen maahanmuuton välillä on hankala. Käytännössä ulkomaalaisten tilapäistyönteko koostuu sekä ulkomaisten vuokrausyritysten ja alihankkijoiden palveluksessa olevista lähetetyistä työntekijöistä että suoraan suomalaisen yrityksen palvelukseen tulleista työntekijöistä tai elinkeinoharjoittajista. Tilapäisyys voidaan mieltä miksi tahansa ajanjaksoksi, joka ei ole pysyvää oleskelua Suomessa. Tilapäinen työntekijä saattaa työskennellä Suomessa muutaman päivän, useita vuosia tai vaikkapa viikoittain maiden välisen rajan ylittäen. Valinta tilapäisen työnteon tai työperusteisen maahanmuuton välillä on siis pitkälti kiinni työntekijän ja hänen perheen jäsenten aikomuksista. (Hertzen-Oosi ym. 2009, 25.)

Kansainvälisen muuttoliikkeen tarkastelussa on hyvä huomioida neljä näkökulmaa. Ensinnä valtiorajat ylittävä muuttoliike on poikkeavaa, sillä valtaosa ihmisistä asuu mieluummin synnyinmaassaan. Toiseksi muuttoliike on hyvin valikoiva sen suhteen, ketkä muuttavat. Kolmanneksi muuttoliikkeen muuttovirrat saattavat muuttua ennakoimattomasti. Neljänneksi maahanmuutto ei voi korvata väestön luonnollista vähentymistä, koska sille ei löydy laajaa poliittista kannatusta. (Hertzen-Oosi ym. 2009, 20; Leen 1969 mukaan.)

2.4.1 Muuttoliikkeen työnnon ja vedon teoria

Wimanin (1975, 28) mukaan muuttoliikkeiden syiden tarkastelussa sovelletaan usein työntö-veto -teoriaa ja sen muunnelmia. Teorian yhtenä lähtökohtana on, että paikkakunnan väestömäärä ja sen taloudelliset mahdollisuudet yleensä korreloivat keskenään positiivisesti. Muuttoliike selittyy yleensä kahdella tekijällä:

- lähtöpaikan epäedulliset ominaisuudet *työntävät* ihmisiä muuttamaan
- tulopaikan edulliset ominaisuudet *vetävät* ihmisiä puoleensa.

Työnnon ja vedon teorian mukaan ihmiset vertaavat lähtö- ja tuloalueen taloudellisia, sosiaalisia ja yhteiskunnallisia eroja. Näiden lisäksi yksilö tarkastelee valintatilanteessa väliin tulevia esteitä ja mahdollisuuksia, kuten muuttokustannuksia, muuton institutionaalisia esteitä, työllisyystilannetta, ammattitaitovaatimuksia, kie-

lellistä ja kulttuurista läheisyyttä sekä omia henkilökohtaisia syitä, esimerkiksi uratavoitteita ja perhesiteitä. Muuttoalttius kasvaa, kun lähtö- ja tuloalueen erot ovat suuret. Vähitellen se kypsyy muuttopäätökseksi, eteenkin jos muuton esteet voidaan ylittää. Käytännössä muuttopäätös syntyy vasta, kun henkilö on varmistanut, että hän saa tavoitteidensa mukaista työtä (ansiotaso/kompetenssi) ja että asunto järjestyy tulopaikkakunnalla. (Wiman 1975, 28, 134.) Euroopassa edellä mainitut tekijät ovat konkretisoituneet käytännön muuttovirroiksi Itä-Euroopasta Länsi-Eurooppaan, etenkin vuodesta 2004 (Hertzen-Oosi ym. 2009, 20).

Muuttomotiivit. Wiman (1975) on tutkinut Työvoiman kansainvälisen muuttoliikkeen mekanismi -tutkimuksessaan myös Suomesta Ruotsiin 1960-luvulla suuntautuneen työvoiman muuttoliikkeen syitä. Vuosina 1961–1970 bruttomuutto Suomesta Ruotsiin oli 198 000 henkilöä. Vastaavasti (paluu)muuttajia Ruotsista Suomeen oli 56 000 henkilöä, joten ajanjakson nettomuutto Suomesta Ruotsiin oli 142 000 henkilöä. Työikäisten osuus muuttaneista oli noin 75 %. Keski-ikältään Suomesta muuttaneet olivat 28-vuotiaita. (Wiman 1975, 13–14, 61.)

Suomalaisten *maastamuuton motiivit* olivat pitkälti *taloudellisia* (75 %) ja vain neljännes ilmoitti ei-taloudellisen tekijän, kuten esimerkiksi seikkailunhalun, sukulaiset ja tuttavat Ruotsissa, asuinpaikkansa viihtymättömyyden olleen muuttopäätöksen ratkaiseva motiivi. Maastamuuton ratkaisevat motiivit jakautuivat seuraavasti:

- Ruotsin ja Suomen väliset elintaso- ja palkkaerot (37 %)
- Suomen huono työllisyystilanne (25 %)
- Ruotsin hyvä työllisyystilanne (10 %)
- asuntotilanne Suomessa (4 %)
- ei-taloudelliset tekijät (n. 25 %). (Wiman 1975, 144.)

Sen sijaan *paluumuuton motiivit* eivät olleet niinkään taloudellisia vaan *sosiaalisia*. Paluuta suunnittelevien merkittävimmät motiivit olivat:

- kielitaidon puute ja kontaktivaikeudet (23 %)
- viihtymättömyys ja sopeutumisvaikeudet (20 %)
- koti-ikävä yms. (18 %)
- elinkustannukset (8 %)
- lasten koulunkäynti (7 %). (Wiman 1975, 163.)

2.4.2 Työvoiman kansainvälisen muuttoliikkeen edellytykset

Edellä tarkasteltiin muuttoalttiuteen ja muuttopäätökseen vaikuttavia tekijöitä lähinnä yksilön näkökulmasta. Laaja työvoiman kansainvälinen liikkuvuus olisi kuitenkin lähinnä satunnaista, ellei ulkomaisesta työvoimasta olisi laajasti kysyntää tulomaissa. Työvoiman kansainvälinen muuttoliike edellyttää tiettyjen ehtojen olemassaoloa työmarkkinoilla. Wimanin (1975, 42) toteaa: ”Työvoiman kansainvälisen muuttoliikkeen välttämättömät edellytykset ovat:”

- (1) maiden välisen muuttoliikkeen on oltava institutionaalisesti mahdollista, ts. kummankin maan työmarkkinoiden on oltava yhteydessä toisiinsa joidenkin kontrolloivien organisaatioiden välityksellä tai muuttamisen on oltava täysin esteetöntä
- (2) tulomaassa on oltava tiettytyyppistä työvoiman kysyntää, jota jostain syystä ei kotimaisella työvoimalla voida tyydyttää
- (3) lähtömaassa on oltava ulkomaille suuntautuvaa työvoiman tarjontaa joko siksi, että lähtömaassa on
 - a) laajaa työvoiman ylitarjontaa
 - b) tai maiden välinen elintaso- tai palkkaero riittää aiheuttamaan myös työllisten henkilöiden maastamuuttoa.

Nämäkään edellytykset eivät riitä sellaisenaan aikaansaamaan muuttovirtoja, eivätkä ne ole ainoita tekijöitä, jotka määräävät muuttovirtojen suuntia. Muuttoliikkeen välttämättömien edellytysten vaikutus riippuu sekä tiedon kulusta ja sisällöstä että erilaisista kulttuurisista ja sosiaalisista tekijöistä (Wiman 1975, 42.)

Jäljempänä tarkastellaan ulkomaiden työvoiman kysyntään vaikuttavia tekijöitä. Institutionaaliset ja lähtömaan työvoiman tarjontaan vaikuttavia tekijöitä ei tässä työssä tarkastella (ks. Wiman 1975, 43, 54; Herten-Oosi 2009, 22–24). Todettakoon kuitenkin, että muun muassa EU:n siirtymälainsäädännöllä pyrittiin rajoittamaan hallitsematonta muuttoa uusista jäsenmaista vanhoihin jäsenmaihiin. Tässä ei välttämättä onnistuttu, sillä esimerkiksi Suomessa työperusteinen maahanmuutto korvautui pitkälti siirtymälainsäädännön vuoksi ulkomailta lähetetyllä tilapäistyövoimalla. Lisäksi Suomessa kolmansien maiden kansalaisten työoleskelulupien myöntämistä rajoittaa työvoimapolitiittinen tarveharkinta, joka osaltaan ohjannee yrityksiä ulkomaiseen tilapäistyövoiman käyttöön.

2.4.3 Ulkomaisen työvoiman kysyntään vaikuttavat tekijät

Työvoiman kysynnän rakenteeseen vaikuttavat muun muassa väestön demograafiset ja yhteiskunnan tuotantorakenteen muutokset sekä yritysten kilpailukykyyn vaikuttavat tekijät, kuten automaation, työn tuottavuuden ja palkkakustannusten kehitys toimialoittain. Monissa jälkiteollisissa maissa, kuten Suomessa, alkutuotannon ja teollisuuden työvoiman kysyntä on vähitellen laskenut, kun vastaavasti palvelutuotannossa kysyntä on kasvanut (Wiman 1975, 46). Nykyään ilmiön taustasyt lienevät kansainvälisen kaupan ja pääomaliikkeiden vapautuminen (tuotannon siirrot). Toki Suomessa on useilla alkutuotannon ja teollisuuden aloilla yhä vahva kilpailuetu, niin kotimarkkinoilla kuin maailmalla. Näiden alojen kilpailuetu perustuu pitkälti korkeaan osaamiseen (inhimillinen, sosiaalinen pääoma), moderniin infrastruktuuriin (fyysinen pääoma) sekä luontaisiin eroihin (luontopääoma).

Kotimainen työvoima on muun muassa korkean koulutuksen myötä yhä halukkaampi siirtymään hyväpalkkaisiin ja fyysisesti kevyisiin työtehtäviin. Kuilu työvoiman odotusten ja tarjolla olevien tehtävien välillä on kasvanut, joten Suomen työmarkkinoiden osamarkkinoille on syntynyt kysynnän ja tarjonnan epäsuhtaa.. Joillakin aloilla esiintyy työvoiman ylitarjontaa ja samaan aikaan toisilla aloilla esiintyy kroonista työvoimapulaa. Wiman (1975, 46) toteaa, että työvoimapulasta kärsivät voimakkaasti kasvavien alojen ohessa sellaiset ammattialat, joissa on runsaasti raskaita, yksitoikkoisia ja sosiaaliselta statukseltaan väheksytyjä matalapalkkaisia tehtäviä. Hänen toteamus lienee yhä ajankohtainen.

Edellä esitettyjen syiden, työmarkkinoiden jäykkyyksien ja tuotannon joustotarpeiden vuoksi monet yritykset ovat työvoiman hankinnassa siirtyneet kansainvälisille työmarkkinoille. Wimanin (1975, 51) mukaan yrityksen kiinnostus hankkia työvoimaa ulkomailta on sitä suurempi,

- a) mitä suhdanneherkempi yrityksen toimiala on
- b) mitä helpommin ulkomainen työvoima reagoi työvoiman kysynnän muutoksiin
- c) mitä korkeampia palkankorotuksia tarvittaisiin kotimaisten työvoimareservien saamiseksi työhön
- d) mitä suurempi ja mitä pidemmälle automatisoitu yritys on

- e) mitä vähemmän ulkomaisen työvoiman rekrytoinnista aiheutuu ylimääräisiä kustannuksia (esim. kielenopetusvelvollisuus, asuntojen järjestäminen jne.).

Yritysten ulkomaisen työvoiman kysynnän kasvu ajoittuu yleensä teollisuuden noususuhdanteiden ja alkutuotannon kausihuippujen aikaan. Edellä mainittujen rajoitusten vuoksi Suomen työmarkkinoille on muodostunut ulkomailta lähetettyjen tilapäistyöntekijöiden markkinat. Tosin yritykset, jotka kärsivät kroonisesta työvoimapulasta, ovat ryhtyneet myös rekrytoimaan ulkomaista työvoimaa suoraan työsuhteeseen. Monen yrityksen kohdalla työvoiman hankinta kansainväliltä työmarkkinoilta lienee järkevin keino, jolla voidaan ratkaista toimialan työmarkkinoiden ongelmia. Tosin yritysten pyrkimykset lisätä palkkajoustavuutta ulkomaisella työvoimalla ovat rajalliset, sillä työlainsäädännön mukaan Suomessa työnteon ehdoissa tulee noudattaa alan työehtosopimusta, eli käytännössä alan vähimmäistyöehtoja (sovellettu Herten-Oosi 2009, 23).

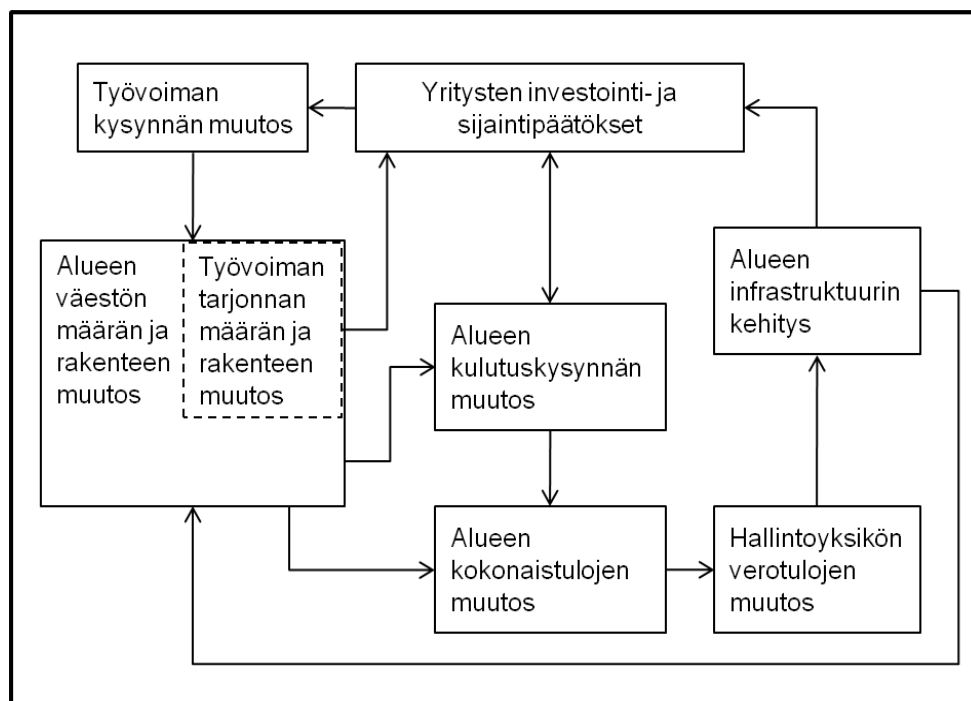
Yhteiskunnan kannalta ulkomaalaiset tilapäistyöntekijät eivät välttämättä ole myönteinen asia. Herten-Oosin ym. (2009, 23) toteavat: ”Esimerkiksi Suomessa alle kuusi kuukautta ulkomaalaisen työnantajan palveluksessa olevan työntekijän palkkatuloa ei Suomessa veroteta”. Heidän mukaan Suomen oikeus verottaa lähetetyn tilapäistyöntekijän ansiotuloa riippuu valtioiden välisistä verosopimuksista. Suomen verotusoikeus on viime vuosina laajentunut. Muun muassa Pohjoismaista ja Baltian maista enintään puoleksi vuodeksi lähetetyn vuokratyöntekijän ansiotulo tulisi verottaa Suomessa. Ulkomaalaisten alihankintayritysten tilapäistyöntekijöiden palkkatulo jää kuitenkin Suomen verotusoikeuden ulkopuolelle. Suomen verotuksen kannalta ongelmallisia lienevät toistuvasti alle puoleksi vuodeksi lähetetyt työntekijät ja harmaan talouden työntekijät. Voidaan arvioida, että ulkomaisen työvoiman kohdalla yritysten yhteiskuntavastuun periaatteiden kirjo on laaja.

2.4.4 Muuttoliikkeen kerrannaisvaikutukset

Muuttoliikkeet tasoittavat eri alueiden työmarkkinoiden osamarkkinoiden epäsuhdetta. Se lieventää tuloalueen työvoiman ylikysyntää ja vastaavasti lähtöalueen ylitarjontaa. Täydellisen kilpailun markkinoilla muuttoliike johtaisi alueittaisten palkkaerojen supistumiseen, resurssien optimaaliseen allokaatioon ja täystyöllisyyteen.

Käytännössä muuttoliikkeestä aiheutuu kuitenkin kerrannaisvaikutuksia, jotka tuottavat uusia muuttovirtoja. Lähtöalueen kannalta niiden edut ovat kyseenalaisia, sillä muuttoliike valikoi yleensä nuoria ja ammattitaitoisia henkilöitä, joilla on hyvät edellytykset hankkia työtä myös muualta. Muuttotappion alueilla valikoiva muuttoliike johtaa väestörakenteen muutoksiin, jotka heikentävät paikallisen tuotannon edellytyksiä ja johtavat kasautuvaan taantumakehitykseen. (Wiman 1975, 37.)

Sen sijaan muuttovoiton paikkakunnilla aktiiviväestön lisäys ja työvoiman laadun paraneminen johtaa myönteiseen kehitykseen. Kulutuskysynnän kasvu tukee paikallismarkkinoilla toimivien yritysten kasvua, mikä lisää sekä alueen kokonaistuloja että hallintoyksikön verotuloja. Hallintoyksikön resurssien kasvu puolestaan suoma mahdollisuuden investoida alueen infrastruktuuriin, mikä tekee siitä entistä houkuttelevamman uusille yrityksille ja uusille muuttovirroille. Alueen yritysten investointi- ja sijaintipäätöksiin vaikuttavat siis työvoiman tarjonnan määrän ja laadun lisäksi alueen kulutuskysynnän ja infrastruktuurin kehitys. Wiman (1975, 38) kuvaa yllä selostetun alueen kasautuvan kehitysprosessin, eli muuttoliikkeen kerrannaisvaikutusten tärkeimmät kytkökset kaavion avulla (Kuvio 18).



Kuvio 18. Muuttoliikkeen kerrannaisvaikutusten prosessi (Wiman 1975, 38).

”Muuttoliikkeellä on myös sosiaalisia kerrannaisvaikutuksia” (Wiman 1975, 39). Niiden myötä alueiden väliset informaatiovirrat ja kontaktit lisääntyvät. Erityisesti

kansainvälisessä muuttoliikkeessä niiden merkitys on suuri. Muuttoliikkeen ensimmäisen vaiheen pioneirit ovat yleensä nuoria aikuisia miehiä. Myönteisten kokemusten myötä he välittävät sukulaisilleen ja tuttavilleen positiivista informaatiota tuloalueesta, jolloin he toimivat ikään kuin värväreinä synnyttäen uusia muuttovirtoja. Vähitellen myös perheelliset miehet ryhtyvät muuttamaan. Ensin ilman perhettä, mutta jos muutto muodostuu pysyväluonteiseksi, noudetaan myös perhe tulomaahan. Muuttomäärän lisääntyessä alkaa muodostua sekä epävirallisia että virallisia vastaanottomekanismeja, joiden myötä muuttaminen on entistä helpompaa, kun muuton sosiaaliset kustannukset laskevat. (Wiman 1975, 45.)

2.4.5 Pohdiskeleva yhteenveto

Työvoiman kansainvälinen muuttoliike perustuu työvoiman oma-aloitteiseen muuttoon. Makrotasolla ilmiötä selittää muuttoliikkeen työntö-veto -teoria. Sen mukaan lähtömaan epäedulliset ominaisuudet työntävät ja tulomaan edulliset ominaisuudet vetävät työvoimaa muuttamaan maasta toiseen. Vaikka Wimanin (1975) tutkimus on vanha ja Suomi on nykyään työvoiman kansainvälisen muuttoliikkeen tulomaa, erittelee se verrattain kattavasti mikrotason, eli yksilöiden silloisia muuttomotiiveja. Voidaan olettaa, että silloiset muuttomotiivit ovat myös nykyään ratkaisevia motiiveja yksilöiden muuttopäätöksissä. Näin ollen voidaan olettaa, että yksilöiden maastamuuton motiivit ovat käytännössä taloudellisia, joista keskeisimmät ovat maiden väliset elintaso- ja palkkaerot sekä huono työllisyystilanne lähtömaassa. Esimerkiksi vuonna 1971 Ruotsin teollisuustyöntekijöiden nimellistuntiansio oli 1,9 kertaa korkeampi kuin Suomessa (Wiman 1975, 90). Tekijät eivät ole löytäneet vastaavaa tutkimusta lähimenneisyydestä, mutta luultavasti Suomen ja monen Itä-Euroopan maan välinen palkkaero lienee useilla toimialoilla kaksinkertainen Suomen hyväksi, siis ulkomaalaisen työntekijän näkökulmasta.

Sen sijaan paluumuuton motiivit ovat käytännössä sosiaalisia, joista keskeisimmät ovat kielitaidottomuus sekä siitä johtuvat: kontakti- ja sopeutumisvaikeudet, yleinen viihtymättömyys ja koti-ikävä. Voidaan esittää, että maahanmuuttajien kotoutumista edistetään tehokkaimmin tarjoamalla maahanmuuttajille muuton alkuvaiheessa laadukasta suomen/ruotsin kielen opetusta, mikä tekee mahdolliseksi jat-

kuvan oma-aloitteiseen kielen opiskeluun sekä työssä että vapaa-ajalla. Kielitaidon karttumisen myötä myös muut sosiaaliset ongelmat hälvenevät. Näin ollen kotoutumispalveluiden kokonaisvaltaisessa kehittämisessä julkisen sektorin olisi tärkeää keskittää voimavarojaan kielikoulutuksen tarjontaan ja maahanmuuttajien orientoimiseen opiskelemaan suomen/ruotsin kieltä.

Tilapäisen työnteon ja pysyväluonteisen työperusteisen maahanmuuton välinen rajanveto on hankalaa. Voidaan olettaa, että moni ulkomaalainen saapuu työkeikalle Suomeen ensin lähetettynä tilapäistyöntekijänä. Ajan myötä heistä osa solmii suoran työsuhteen suomalaisen työnantajan kanssa siirtäen samalla kirjansa Suomeen työpaikkansa kotikuntaan. Tilapäinen työnteko voi siis ajan myötä muuttua pysyväluonteiseksi maahanmuutoksi. Se aikooko ulkomaalainen palata tai olla palaamatta kotimaahansa on lopulta hänen ja hänen perheensä päätöksen varassa. Koska kotoutumispalveluiden resurssit ovat rajalliset, lienee järkevää kannustaa ulkomailta tullutta miettimään omaa tulevaisuuttaan Suomessa jo kotoutumispalveluiden alkuvaiheessa. Kotoutumisen jatkopalveluiden tarjoamisessa siis ikään kuin suosittaisiin sellaisia henkilöitä, joilla on vakaa aikomus asettua ja kiinnittyä pysyvästi Suomeen.

Riippuen ulkomaisen työvoiman muuttoliikkeen suunnasta, sen kerrannaisvaikutukset vaikuttavat paikkakunnan kehitykseen joko myönteisesti tai kielteisesti. Julkisen sektorin järjestämät paikalliset kotoutumispalvelut voidaan nähdä osana paikallisen infrastruktuuria. Siten laadukkailla kotoutumispalveluilla voitaneen ainakin välillisesti kannustaa yrityksiä tekemään investointi- ja sijaintipäätöksiä paikkakunnalle. Ensinnäkin laadukkailla kotoutumispalveluilla voidaan parantaa yritysten ulkomaisen työvoiman laatua, kuten työelämässä tarvittavaa kielitaitoa ja sosiaalista kanssakäymistaitoa. Parantuneen kielitaidon myötä yritykset voivat hyödyntää työntekijöiden koulutuksellista ammattitaitoa myös vaativissa tehtävissä. Toiseksi kotoutumispalveluilla voidaan edistää työntekijän sitoutumista yritykseen ja asuinpaikkakuntaan. Ajan myötä yritysten ja työntekijöiden myönteiset kokemukset kotoutumispalveluista ikään kuin ruokkivat työperusteista maahanmuuttoa aikaansaaden kerrannaisvaikutuksineen myönteistä talouskasvua ja kansainvälistymistä paikkakunnalla.

3 TUTKIMUKSEN METODOLOGIA

Järvinen ja Järvinen (2011, 10) ovat jäsentäneet samankaltaiset tutkimusmenetelmät seuraaviin pääluokkiin: matemaattiset, käsitteelliset-teoreettiset, teoriaa testaavat, uutta teoriaa luovat sekä uutta innovaatiota toteuttavat ja/tai arvioivat tutkimukset. *Tutkimusmenetelmillä* he viittaavat niiden peräkkäisten vaiheiden joukkoon, jotka tutkija suorittaa tietyssä tutkimuksessa (s. 13). He eivät pidä osallistuvaa havainnointia tai haastattelua tutkimusmenetelminä, vaan ennemmin tekniikoina, joiden avulla kerätään aineistoa tutkittavasta aiheesta.

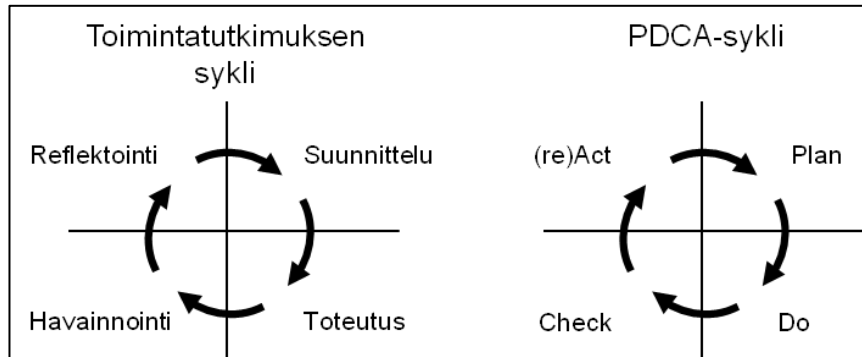
Tässä tutkimuksessa sovellettiin kehittävän työntutkimuksen metodologiaa. Se on erityisluonteinen suuntaus toimintatutkimusten joukossa (Heikkinen, Kontinen & Häkkinen 2008, 60). Toimintatutkimukset kuuluvat uutta innovaatiota toteuttavan ja arvioivan tutkimusmenetelmien pääluokkaan (Järvinen & Järvinen 2011, 103.). Innovaatio voi olla uusi tai parannettu konstruktio, malli, menetelmä tai toteutus. Toimintatutkimuksessa hyödynnetään usein teorialähtöisten tuloksia.

3.1 Toimintatutkimuksen perusteita

Toimintatutkimusten tapaan myös kehittävä työntutkimus on parhaimmillaan interventioon perustuva, käytännönläheinen, osallistava, reflektiivinen, sosiaalinen ja muutostavoitteinen prosessi. Yhtäältä sen tarkoituksena on tutkia toimintaa, jotta sitä voidaan muuttaa. Toisaalta sen tarkoituksena on muuttaa toimintaa, jotta sitä voidaan tutkia. (Heikkinen 2008, 27.)

Interventio tarkoittaa tahallista puuttumista, väliintuloa ja vaikuttamista jonkin järjestelmän vallitsevaan tilaan tai prosesseihin (Engeström 1995, 109; Argyrisin 1970 mukaan). Käytännönläheinen, osallistava ja sosiaalinen tutkimus merkitsee esimerkiksi sitä, että ulkopuolinen tutkija osallistuu yhdessä työyhteisön jäsenten kanssa toiminnan tutkimiseen ja kehittämiseen. Toisaalta myös työyhteisön jäsen voi olla tutkija. Reflektointi voidaan ymmärtää omien totuttujen ajattelu- ja toimintatapojen kriittisenä tarkasteluna. (Heikkinen 2008, 29–34.) Reflektointi voi olla sekä yksilöllistä että kollektiivista muun muassa vuoropuhelun ja ajatuskokeiden myötä.

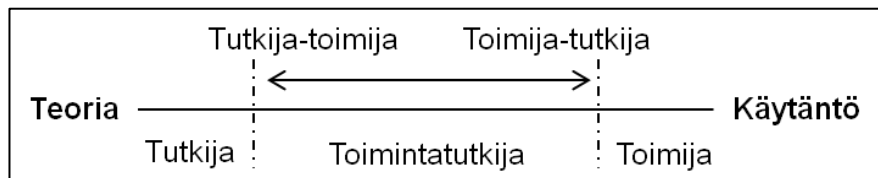
Toimintatutkimuksen prosessi etenee syklissä ja se muistuttaa yritys-elämälle tutumpaa PDCA-sykliä (Kuvio 19), eli jatkuvan kehittämisen ja oppimisen sykliä. La-
veasti tulkittuna *act* tarkoittaa käyttäytymistä ja *react* reagoimista, suhtautumista.



Kuvio 19. Toimintatutkimuksen ja PDCA-syklin vertailu (täydennetty Heikkinen 2008, 35).

Syklistä prosessia voidaan jatkaa useita kierroksia, kunnes saavutettu lopputila vastaa tai ylittää asetetun tavoitteen tai todetaan, että asetettua tavoitetta ei voida järkevin keinoin saavuttaa. Toimintatutkimuksessa tutkija tekee tiivistä yhteistyös-
sä tutkimusongelman haltijan kanssa (Järvinen & Järvinen 2011, 127–128).

Toimintatutkijan roolit käytännön ja teorian välimaastossa vaihtelevat (Kuvio 20).



Kuvio 20. Toimintatutkijan roolit käytännön ja teorian välimaastossa (sovellettu Heikkinen, Rovio & Kiilakoski 2008, 95).

Henkilö, joka ryhtyy kehittämään työtään ja yhteisönsä toimintaa tutkivalla otteella, voidaan kutsua toimija-tutkijaksi. Hän tahtoo selvittää, voidaanko asiat tehdä toisin ja järkevämmin. Muutostarpeen taustalla on yleensä jokin käytännön ongelma. Tutkija-toimijaksi voidaan kutsua henkilöä, joka osallistuu toiminnan kehittämiseen ikään kuin asiantuntijana. Hän tuntee tutkimusaiheensa kirjallisuuden ja aiemman tutkimuksen pohjalta. Hän etsii tietoa asioihin vaikuttavista tekijöistä ja rakentaa taustatietonsa avulla toimintamallin, jolla asioihin voidaan vaikuttaa. Käytännössä toimintatutkija lähtee harvoin liikkeelle puhtaasti teorian tai käytännön pohjalta, yleensä molemmat lähtökohdat ovat mukana. (Heikkinen ym. 2008, 94–95.)

3.2 Kehittävän työntutkimuksen metodologia

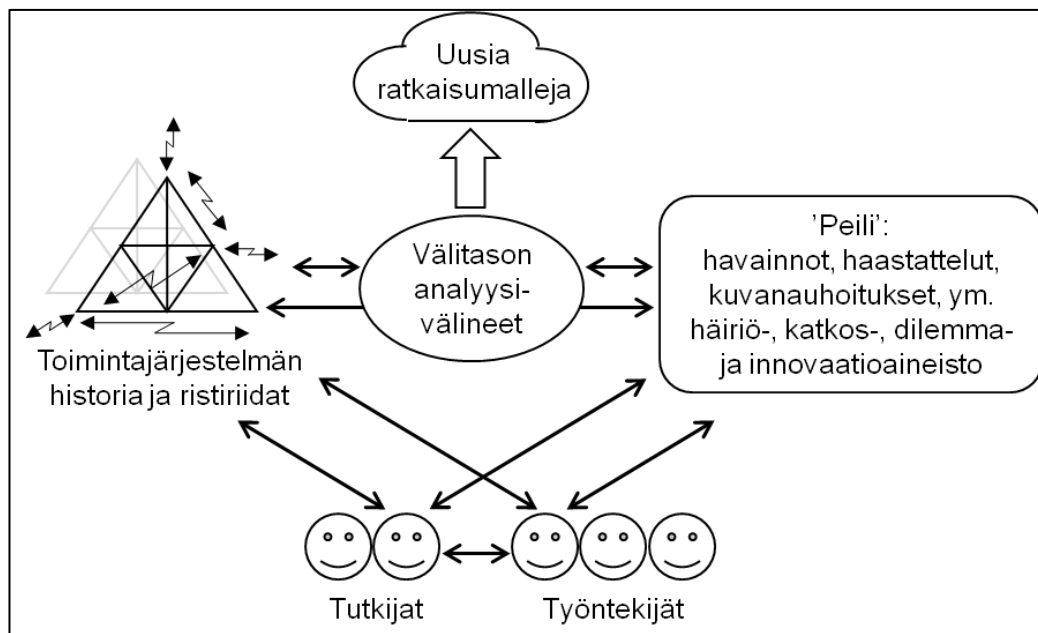
Kehittävän työntutkimuksen tunnusomaiset piirteet voidaan tiivistää kolmeen metodologiseen ja teoreettiseen ideaan. Ensinnäkin kehittävän työntutkimuksen analyysiyksikkönä käytetään toimintajärjestelmän rakennemallia, jossa yhteisön jäsenten teoilla ja toiminnalla on jokin yhteinen motivoiva kohde. Yhteisen kohteen lisäksi toiminnan johdonmukaisuutta ylläpitäviä osatekijöitä ovat tekijät, työ- ja viestimisvälineet, työnjako sekä säännöt. Kollektiivisen toiminnan yksilöiden teoissa ja operaatioissa esiintyy usein ongelmia: häiriöitä, katkoksia, dilemmoja ja innovaatioita. Näitä myönteisiä ja kielteisiä ongelmia analysoidaan aina suhteessa toimintajärjestelmään. (Metodologia [viitattu 9.6.2012].)

Toisena lähtökohtana on, että toiminnan myönteiset ja kielteiset ongelmat ovat seurauksia toimintajärjestelmän osatekijöiden sisäisistä ja välisistä ristiriidoista. Vaikka toimintajärjestelmä on verrattain itsenäinen kokonaisuus, on se aina sidoksissa ympäristöönsä. Toimintaympäristön muutokset kohdistuvat eri tavoin toimintajärjestelmän osatekijöihin, muodostaen niihin sisäisiä ristiriitoja uuden ja vanhan välillä. Toimintajärjestelmän johdonmukaisessa kehittämisessä yhden osatekijän muuttaminen edellyttää yleensä muutoksia myös järjestelmän muissa osatekijöissä. Muutokset eivät kuitenkaan toteudu itsestään vaan osatekijöillä on taipumus säilyä ennallaan tai kehittyä eri tahtiin. Yleensä ajan saatossa toteutetut yksittäiset osatekijämuutokset kärjistyvät vähitellen osatekijöiden välisiksi ristiriidoiksi. Osatekijöiden sisäiset ja väliset ristiriidat ilmenevät epämääräisenä tyytymättömyytenä, edellä mainittuina ongelmina. (sovellettu Metodologia [viitattu 9.6.2012].)

Ristiriidat voidaan nostaa näkyviksi analysoimalla työn normaalikulun poikkeamia, eli kielteisiä ja myönteisiä ongelmia. Ristiriitoja tarkastellaan toiminnan historiallisen kehityksen ja nykyvaiheen ajalta, jotta saadaan hahmotettua toiminnan historiallisen kehityksen dynamiikka. Toiminnan laadulliset muutokset, eli uudenlaiset toimintamuodot ja työvälineet ovat seurauksia kyvystä ratkaista toimintajärjestelmän ristiriitoja. (Metodologia [viitattu 9.6.2012].) Voidaan ajatella, että ennakoimalla toimintaympäristön muutoksia, voidaan nostaa näkyville kehkeytyviä ristiriitoja. Takautuvien ja ennakoivien ristiriita-analyysien avulla voidaan siis ennalta ehkäistä ongelmien syntyä tai uusiutumista.

Kolmantena lähtökohtana on, että kehittävä työntutkimus on pitkäkestoinen, kollektiivinen ja monivaiheinen ekspansiivinen oppimisprosessi. Se johtaa, ei vain yksilöiden ajatus- ja toimintatapojen muutokseen, vaan usein kokonaan uusien työvälineiden ja uuden toimintamallin rakentamiseen. Yleensä kehittävässä työntutkimuksessa työyhteisön jäsenet analysoivat tutkijoiden avustuksella toimintaansa. Tämä motivoi työyhteisöä kehittämään ja kokeilemaan uudenlaisia ratkaisuja heidän työtoiminnassa ilmeneviin ongelmiin. (Metodologia [viitattu 9.6.2012].)

Kehittävän työntutkimuksen yleinen asetelma ilmenee alla (Kuvio 21).



Kuvio 21. Kehittävän työntutkimuksen yleinen asetelma (Engeström 1995, 125).

Kehittävän työntutkimuksen eri hankkeissa tutkijoiden ja työntekijöiden roolit vaihtelevat. Rajoittuneimmissa hankkeissa työntekijät toimivat ensisijaisesti informaation lähteenä, jolloin he osoittavat käytännön teoillaan, miten toimivia ratkaisuja, malleja tai välineitä tutkijat ovat onnistuneet luomaan. Laajemmissa hankkeissa työntekijät osallistuvat myös tutkimiseen, ratkaisujen suunnitteluun ja niiden toimivuuden raportointiin. (Engeström 1995, 124.)

Kehittävän työntutkimuksen reflektiivinen tutkimusote toteutuu siten, että työntekijöiden eteen kootaan peilin avulla havainnollista aineistoa heidän työnsä konkreettista ongelmista, muutospaineista tai jopa konflikteista. Peiliaineiston avulla työntekijät analysoivat toimintatapojansa. Samalla muodostetaan toiminnan kehitysvaiheista ja ristiriidoista hypoteettinen rakennemalli historiallisen analyysin pohjal-

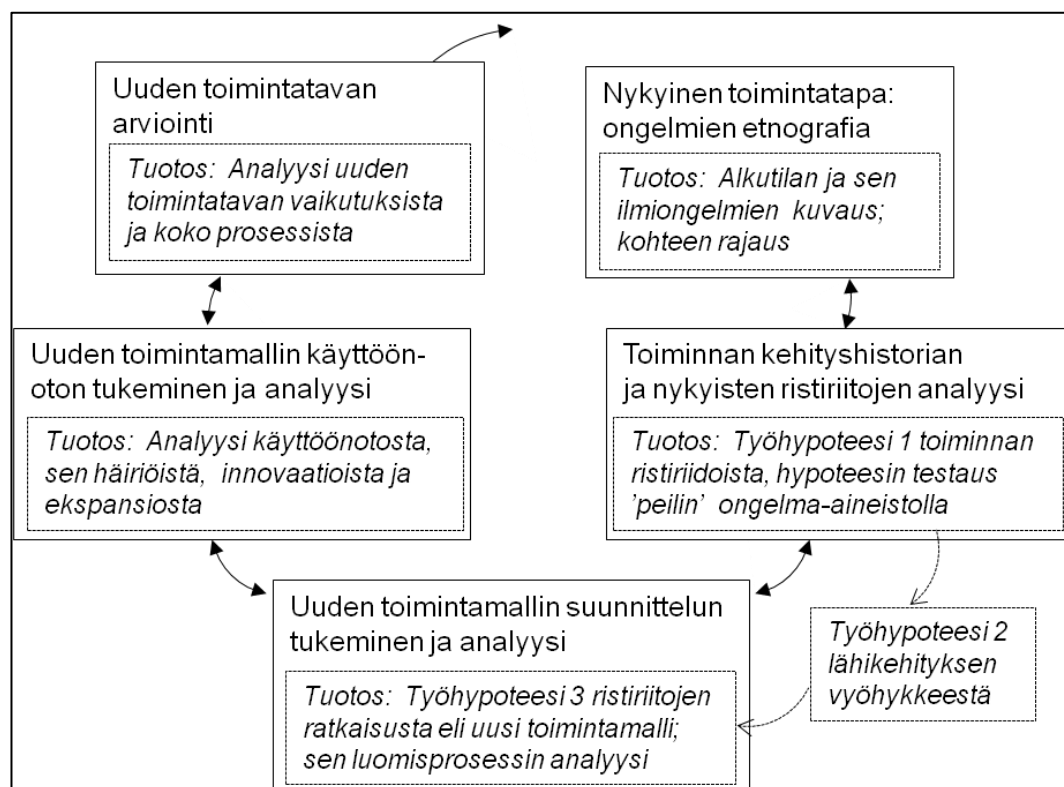
ta. Toimintajärjestelmän rakennemallin avulla peilin ongelma-aineisto tulkitaan ja tarkennetaan toimintajärjestelmän historiallisen kehityksen ristiriidoiksi. Rakennemalli ohjaa, mistä toiminnan piirteistä, eli järjestelmän osatekijöistä ja prosesseista hankitaan ensisijaisesti aineistoa. Pelkkä peiliaineiston analyysi saattaa saada työntekijät kokemaan analyysin tulokset hyvinkin omakohtaisena ja usein rajuna henkilökohtaisena haasteena. Hypoteettinen rakennemalli auttaa irrottautumaan omakohtaisista tuntemuksista ja näkemään ilmiongelmat koko toimintajärjestelmän ristiriitoina. Huomion kääntäminen peilistä rakennemalliin ja takaisin on juuri kaksoisärsytyksen menetelmän toteuttamista. (Engeström 1995, 124–125, 135–136).

Jotta hypoteettinen rakennemalli ei rajoittaisi peilin tulkintaa, tarvitaan peiliaineiston erityispiirteisiin soveltuvia välitason analyysivälineitä (Engeström 1995, 125). Niiden avulla kiinnitetään huomio toiminnan kehittämisen kannalta oleellisiin asioihin. Yleensä välitason analyysivälineet ovat ongelma-aineiston erittelyä helpottavia kategorioita, luokituksia, nelikenttiä tai vastaavia analyysivälineitä (Metodologia [viitattu 9.6.2012]). Niiden avulla peiliaineistoa eritellään ikään kuin sisältä käsin aineiston omilla ehdoilla, kuitenkin samalla siten, että välitason analyysitulokset voidaan tulkita toimintajärjestelmän ristiriidoiksi (Engeström 1995, 125).

Muutostavoite hypoteesina. Lewin (1948) huomauttaa, että ilman tavoitteellisuutta toimintatutkimuksen menestys on heikko (Engeströmin 1995, 119). Kehittävän työntutkimuksen tavoitteena on toiminnan ekspansiivinen kehittäminen, jossa muutostavoite esitetään työhypoteesina. Käsite viittaa pitkäkestoisten muutosprosessien tutkimiseen ja siihen, että itse hypoteesi kehittyy tutkimusprosessin aikana. Työhypoteesin *ensimmäisen olomuodon* muodostaa toimintajärjestelmän historiallisten kerrostumien ja nykyisten ristiriitojen kuvaus. Sen avulla tunnistetaan ne toimintajärjestelmän kriittiset osatekijät ja prosessit, joihin muutosponnistelut on ensisijaisesti kohdennettava. Työhypoteesin *toisen olomuodon* muodostaa toiminnan lähikehityksen vyöhykkeen kuvaus, eli kuvaus toiminnan vaihtoehtoisista kehityssuunnista, joiden puitteissa muutostavoitteiset valinnat tulee tehdä. Työhypoteesin *kolmannen olomuodon* muodostaa uuden toimintamallin kuvaus, jonka avulla tavoitellaan ratkaisuja hypoteettisen rakennemallin ristiriitoihin ja lähikehityksen vyöhykkeellä etenemisessä. Uusi toimintamalli kuvaa tavoitellun uuden toimintatavan tai -konseptin rakenteellista kokonaisuutta. (Engeström 1995, 120–121.)

Kehittävän työntutkimuksen etenemisvaiheet. Kehittävän työntutkimuksen vaiheistamiseen voidaan käyttää ekspansiivisen oppimis- ja kehityssyklin mallia. Tutkijoiden tavoitteena on sysätä oppimista ja kehitystä vaiheittain eteenpäin interventioiden avulla. Toisin sanoen tutkijoiden tehtävänä on: a) kerätä ja valikoida työyhteisön jäsenille konkreettista peiliaineistoa heidän työssään ilmenevistä myönteisistä ja kielteisistä ilmiongelmista, b) asettaa heille tehtäviä ilmiongelmien analysoimiseksi sekä uuden toimintamallin hahmottamiseksi ja soveltamiseksi, c) kehittää ja tarjota heille käsitteellisiä välineitä kyseisten tehtävien ratkaisemiseksi. Kehittävässä työntutkimuksessa pyritään siis määrätietoisesti sysäämään kehitystä eteenpäin, jotta saataisiin näkyville kehityksen esteet ja maksimaaliset mahdollisuudet intensiivisessä ja kärjistetyssä muodossa. (Engeström 1995, 123, 126.)

Kehittävän työntutkimuksen tavoiteltu eteneminen ilmenee alla (Kuvio 22).



Kuvio 22. Kehittävän työntutkimuksen etenemisvaiheet (Engeström 1995, 128).

Kehittävän työntutkimuksen ensimmäisen vaiheen muodostaa nykyisen toiminnan etnografinen kuvaaminen, eli konkreetin peiliaineiston tuottaminen toiminnan historiallisista ja nykyisistä ilmiongelmista. Tavoitteena on että, aineiston avulla voidaan kuvata toiminnan historia ja nykytila sekä rajata tutkittava toimintajärjestelmä. Pei-

liaineistoa toiminnasta voidaan hankkia eri menetelmin. Tyypillisiä menetelmiä ovat: osallistuva havainnointi, haastattelut, työsuoritusten ääni- ja kuvanauhoitukset, päiväkirjan pito sekä dokumenttiaineiston keruu, kuten graafiset esitykset, työohjeet, prosessi- ja organisaatiokaaviot. Aineiston keruussa tulee huomioida, että työyhteisön jäsenillä ei välttämättä ole yhteistä näkökulmaa työtoiminnasta. Työntekijöiden näkökulmien lisäksi on tärkeää tuoda esille asiakkaiden, sidosryhmien ja johdon näkökulmat. (Metodologia [viitattu 9.6.2012].)

Syklin toisen vaiheen muodostaa toiminnan kehityshistorian ja nykyisten ristiriitojen analyysi. Vaihe voi koostua kolmesta askeleesta: historiallinen analyysi, nykytilan analyysi ja lähikehityksen vyöhykkeen hahmottaminen. (Engeström 1995, 135.) Tiivistäen tarkoituksena on, että sekä peiliaineiston ja suullisen muistitiedon, kirjallisuuden, aiempien tutkimusten, muun aineiston avulla tunnistetaan ja analysoidaan toimintajärjestelmän ajan saatossa kehkeytyneitä oleellisia ristiriitoja.

Historiallisen analyysin ristiriidat kuvataan vielä alustavan yleisluontoisesti. Sen avulla tuotetaan ensimmäinen työhypoteesi kehityshistorian ristiriidoista. Nykytoiminnan analyysin avulla tunnistetaan ja osoitetaan, miten ristiriidat ilmenevät käytännössä. Samalla sen avulla testataan ja kehitetään toimintajärjestelmän kehityshistorian ristiriitojen hypoteesia. Toiminnan ristiriitojen tunnistaminen merkitsee, että toiminnan lähikehityksen vyöhyke rajataan alueeksi, jolla tunnistettujen ristiriitojen ratkaiseminen voi toteutua. Konkreeteissa hankkeissa lähikehityksen vyöhyke on usein kuvattu tavoitellun toimintajärjestelmän ominaisuuksien avulla. Tällöin kuvaillaan ikään kuin ideaali toimintajärjestelmä, jossa ristiriidat pystytään ratkaisemaan. Ideaalimallin heikkoutena on, ettei se tuo esille vaihtoehtoisia kehityssuuntia ristiriitojen ratkaisemiksi. Siksi lähikehityksen vyöhykkeen kuvaus on usein erotettu tavoitellun toimintamallin kuvauksesta. Kehittävän työntutkimuksen hankkeissa on yhä uudelleen jouduttu pohtimaan, millä tavoin ja mistä ulottuvuuksista muodostetaan lähikehityksen vyöhykkeen kuvaus. Hyväksi tavaksi lähikehityksen vyöhykkeen kuvaamiseen on osoittautunut nelikentän muodostaminen vaihtoehtoisista kehityssuunnista toimintajärjestelmän laadullisen uudistumisen näkökulmasta. (Engeström 1995, 94, 139, 144–145.)

Syklin kolmannen vaiheen muodostaa uuden toimintamallin suunnittelu. Kokonaan uusi toimintamalli tai -konsepti, joka ratkaisee toiminnan ristiriidat, näyttää usein

konkreeteissa hankkeissa muodostuvan ajatuskokeiden tai ennakoivien simulointien, usein mitä jos -kysymysten avulla. Ajatuskokeiden ja simulointien aineksina käytetään erilaisia esikuvia, esimerkkejä ja ehdotuksia, jotta toimintaa voidaan hahmottaa vaihtoehtoisin tavoin. Uusi toimintamalli muodostetaan tunnistamalla ja vertailemalla eri vaihtoehtojen vahvuuksia, heikkouksia ja aukkoja. Tärkeää on tarkastella vaihtoehtojen oleellisia laadullisia ulottuvuuksia ja periaatteita. Yleensä uusi toimintamalli hahmotetaan ja kuvataan toimintajärjestelmän mallin avulla sekä simuloimalla ja kokeilemalla mallin edellyttämiä strategisia avaintehtäviä ja -välineitä. (Engeström 1995, 147.) Uusi toimintamalli on työhypoteesin kolmas olomuoto. Oletuksena on, että ottamalla uusi toimintamalli käyttöön ja rikastamalla sitä arkityössä voidaan nykytoiminnan ristiriidat ratkaista myös käytännössä.

Syklin neljännen vaiheen muodostaa uuden toimintamallin käyttöönotto, jolloin mallia koetellaan käytännön työssä. Tähän vaiheeseen kuuluu ristiriidat uuden ja vanhan toimintatavan välillä. Uusi toimintamalli voidaan nähdä sekä mahdollisuuksien että uhkien lähteenä. Mallin avulla voidaan yhtäältä vastata toiminnan uusiin vaatimuksiin. Toisaalta se pakottaa muuttamaan totuttuja rutiineja ja rakenteita. Uusi malli muotoutuu uudeksi käytännöksi ratkomalla uuden ja vanhan välisiä ristiriitoja. Tutkimuksen ja interventioiden kannalta erityisen kiinnostavia ovat häiriöt, katkokset, dilemmat ja innovaatiot, jotka ovat seurausta vanhan ja uuden mallin välisistä ristiriidoista. Niitä tarkastelemalla voidaan seurata uuden toimintamallin muuntumista. Muuntumisessa esiintyy sekä paluuta vanhaan malliin että ekspansiivista kehitystä suunniteltua mallia rohkeammaksi. Toinen kiinnostava seurannan kohde uudesta mallista lähtevät rönsyt, eli mallin laajentumat ja ulokkeet, jotka saattavat ilmetä laajemminkin organisaatiossa. (Engeström 1995, 149.)

Kehittävän työntutkimuksen syklin viimeisen vaiheen muodostaa uuden vakiintuvan toimintatavan arviointi. Se sisältää kolme päätehtävää: Ensinnäkin arviointi kohdistetaan uuden toimintamallin käytännön vaikutuksiin, eli kuinka hyvin se on ratkaissut vanhan toiminnan ristiriidat. Toiseksi arviointi kohdistetaan siihen kuinka hahmotettu lähikehityksen vyöhyke ja uuden toimintamallin laadulliset ominaisuudet ja periaatteet ovat toteutuneet käytännössä. Kolmanneksi arviointi kohdistetaan itse kehittämisprosessin sykliin ja sen interventioiden läpivientitapaan. (Engeström 1995, 149–150.)

Edellä käsiteltiin kehittävän työntutkimuksen tavoiteltu oppimis- ja kehityssykli. Todellisuudessa kehitys ei toteudu lineaarisesti, vaan yleensä joudutaan liikkumaan vaiheiden välillä edestakaisin tai palamaan takaisin ensimmäisiin vaiheisiin. Toisinaan kehitys saattaa myös taantua tai katketa, jolloin kehityssyklissä ekspansio jää toteutumatta. (Metodologia [viitattu 9.6.2012].)

Vaikka kehittävän työntutkimuksen laajojen hankkeiden kohdalla ekspansiivinen oppimissykli on osoittautunut käyttökelpoiseksi, se tai muutkaan metodologiset mallit eivät ole kehittävän työntutkimuksen ehdottomia tunnusmerkkejä. Ekspansiiivista kehityssyklin mallia voidaan käyttää myös käsitteellisenä kehyksenä suppeammissa tutkimuksissa, jolloin tutkimus rajoittuu johonkin sen osavaiheeseen tai näkökulmaan, tyypillisesti toiminnan historiallisen kehityksen ja nykytilan ristiriitojen analyysiin. Mallin avulla voidaan myös jäsentää, missä kehitysprosessin vaiheessa ollaan ja miten interventiot vaikuttavat prosessin kulkuun. Myös suppeammat tutkimukset ovat hyviä esimerkkejä kehittävästä työntutkimuksesta, vaikka niissä muutostavoitteiset interventiot jäisi tekemättä. (Engeström 1995, 158.)

Tutkimusaineiston keruu, analyysi ja tulkinta. Toimintatutkimuksen keskeisiä tiedonkeruun menetelmiä ovat osallistuva havainnointi, sen pohjalta laadittu tutkimuspäiväkirja sekä haastattelu (Huovinen & Rovio 2008, 104).

Menetelmänä havainnointi on työläs, josta syystä usein tukeudutaan mieluummin haastatteluun tai kyselyyn. Havainnoinnin etuna kuitenkin on, että sen avulla saadaan suoraa ja välitöntä tietoa organisaatioiden, osastojen, ryhmien ja yksilöiden käyttäytymisestä ja toiminnasta, sen luonnollisessa ympäristössä. Esimerkiksi vuorovaikutuksen tutkimisessa havainnointi on erinomainen menetelmä. Havainnointimenetelmiä kritisoidaan usein siitä, että havainnoijan läsnäolo saattaa häiritä tai jopa muuttaa asioiden tai tilanteen kulkua. Myös tutkimuksen objektiivisuus saattaa kärsiä, jos havainnoija sitoutuu liian tunneperäisesti tutkittavaan kohteeseen, esimerkiksi työryhmään tai tilanteeseen. Havainnoinnin tilanteissa ei ole aina mahdollista taltioida tietoaineistoa välittömästi, jolloin havainnoijan on luotettava muistiinsa. Tällöin havainnot kirjataan jälkeenpäin. Havainnoinnin eettisenä ongelmana on se, että minkä verran tutkittaville kerrotaan, että he ovat havainnoinnin kohteena. (Hirsijärvi ym. 2009, 213–214.)

Yleensä osallistuvassa havainnoinnissa tutkija osallistuu tutkittavien ja tutkimuskohteen ehdoilla toimintaan, esimerkiksi havainnoitavan ryhmän jäsenenä. Tällöin tutkija on ikään kuin sisällä tutkimuskohteen toimintakulttuurissa jakaen elämänkokemuksiaan tutkittavien kanssa. (Hirsijärvi ym. 2009, 216.)

Osallistuvan havainnoinnin lisäksi kehittävän työntutkimuksen tyypillisiä laadullisia aineistoja ovat asiakkaiden ja työntekijöiden teemahaastattelut, kriittisten työvaiheiden ja vuorovaikutustilanteiden kuva- ja ääninauhoitukset sekä häiriöiden ja innovaatioiden taltioinnit. Usein tutkimusaineistoa täydennetään dokumenttiaineistolla, kuten pöytä- ja asiakirjoilla, toimintaa kuvaavilla kertomuksilla, työohjeilla, prosessi- ja organisaatiokaaviolla. Tutkimuksessa voidaan hyödyntää myös määrällistä aineistoa, kuten tilastotietoja tai kyselylomakkeen avulla kerättyä aineistoa. (Engeström 1995, 140.) Kun tutkimuksessa käytetään useita tutkimusmenetelmiä tai aineistoja, puhutaan triangulaatiosta (Hirsijärvi ym. 2009, 233).

Laadullisen ja määrällisen aineiston käyttö samassa tutkimuksessa edellyttää perehtymistä aineistojen taustalla oleviin eroihin ja oletuksiin (Huovinen & Rovio 2008, 104). Empiirisen tutkimuksen aineistoa päästään analysoimaan ja tulkitsemaan usein vasta aineiston järjestämisen jälkeen. Määrällisen aineiston tiedot koodataan muuttujaluokkiin, tilastollisesti käsiteltävään muotoon. Yleensä laadullinen aineisto on tarkoituksenmukaista litteroida, eli kirjoittaa sanasanaisesti puhtaaksi. Litterointi voidaan tehdä koko aineistolle tai valikoivasti eri teemojen analyysitarpeiden mukaisesti. Aineiston litterointi on yleisempää kuin päätelmien teko suoraan esimerkiksi nauhoista. Koska toimintatutkimus on usein verrattain pitkäkestoinen prosessi, voidaan esimerkiksi havaintopäiväkirjaan kootusta aineistosta muodostaa myös narratiiveja, eli kertomuksia tapahtumien kulusta. Narratiivit toimivat hyvinä tiedon välittäjinä tai tuottajina. Niiden avulla ihmiset voivat ymmärtää itseään, asioita ja asioiden välisiä yhteyksiä. (Hirsijärvi ym. 2009, 218, 221–222.)

Yleensä tutkimuksen analyysit tehdään vasta aineiston keräämisen ja järjestämisen jälkeen. Tällainen menettely soveltuu yleensä hyvin määrällisen aineiston käsitteelyyn. Sen sijaan laadullisen tutkimuksen aineistoa kerätään yleensä eri vaiheissa ja usein rinnakkain eri menetelmien avulla. Tällöin aineistoa on hyvä analysoida jo sen keruuvaiheessa. Tällöin analyysieja rikastetaan ja syvennetään kertyvän aineiston avulla. Tutkimusaineiston analyysitavat ovat moninaiset. Ne voidaan

jäsentää karkeasti kahteen lähestymistapaan. *Selittämiseen* pyrkivässä tavassa nojaututaan usein tilastollisiin analyysihin ja päätelmien tekoon. *Ymmärtämiseen* pyrkivässä tavassa nojaututaan yleensä laadullisiin analyysihin ja päätelmien tekoon. Pääperiaate valitaan sen mukaan kumpi analyysitapa tuo parhaiten vastauksen tutkimustehtävään tai -ongelmaan. (Hirsijärvi ym. 2009, 223–228.)

Tutkijan on hyvä selittää ja tulkita analyysin tulokset tutkimusraportin lukijalle. Tulkinta tarkoittaa, että tutkija pohtii huolella analyysin tuloksia ja tekee pohdinnan pohjalta omia päätelmiä tai johtopäätöksiä. On hyvä tiedostaa, että tutkijan tulkinnasta huolimatta tutkittavan kohteen jäsenet ja tutkimusraportin lukijatkin saattavat tulkita analyysin tuloksia omalla tavalla. Tosiasiatkin voidaan tulkita eri tavoin, sillä ihmiset eivät havaitse asioita samalla tavalla, saatikka, että niitä tulkittaisiin yhtäläisesti. (Hirsijärvi ym. 2009, 229.) Tutkijan analyysin tulosten tulkinnat luovat kuitenkin pohjaa asialliselle dialogille tulkintaerimielisyyksistä.

Tutkimusaineiston erillisten analyysien tuloksia on hyvä yhdistellä synteisien avulla. Synteetit kokoavat yhteen tutkimuksen keskeiset tulokset ja antavat oleelliset vastaukset tutkimuksen ongelmiin. Synteetit auttavat tutkijaa johtopäätösten teossa. Tällöin tutkijan tulee pohtia, mikä tulosten merkitys on tutkimusalueella, mutta hänen tulisi myös pohtia tulosten laajempaa merkitystä. (Hirsijärvi ym. 2009, 230.)

3.3 Opinnäytetyön tutkimusprosessi ja -aineisto

Tutkimuksen alustavat tavoitteet ja tutkimusongelma. Tämä opinnäytetyönä tehty tutkimus sai alkunsa maaliskuussa 2012, kun Kauhavan maahanmuuttkoordinaattori pyysi tutkimuksen toiselta tekijältä tukea työtoimintansa käynnistämiseen. Tuki kohdistui lähinnä uuden kotoutumislain tulkintaan ja soveltamiseen koordinaattorin toiminnassa. Lisäksi tekijät innostuivat tutkimaan alustavasti Kauhavan väestö- ja elinkeinorakennetta sekä kaupunki- ja maahanmuuttostrategiaa. Tutkimuksen alkuvaihetta voidaan luonnehtia esiyymmärryksen hankintavaiheeksi. Vähitellen aineistoa kertyi siinä määrin, että päädyttiin tekemään yhteinen opinnäytetyö kotoutumispalveluiden kehittämiseksi. Opinnäytetyön tekemisestä sovittiin toimeksiannolla Kauhavan kaupungin kehityskeskukseen kanssa.

Tutkimuksen alustavat tavoitteet esitettiin luvussa yksi. Yleisiksi tavoitteiksi hahmotettiin: organisaatorajat ylittävän yhteistyön tukeminen, tiedon tuottaminen maahanmuuttoilmiöstä sekä toiminnan kehittämisen välineistä. Konkreettiseksi tavoitteeksi muodostui Kauhavan kuntayhteisön tarpeisiin soveltuvan asiakaslähtöisen toimintamallin kehittäminen kunnan ja TE-toimiston alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman prosesseille. Alustavaksi tutkimusongelmaksi muotoiltiin: Onko kehitettävä toimintamalli käyttökelpoinen?

Tutkimusprosessi. Opinnäytetyön tutkimusprosessi koostuu kolmesta kehityssyklistä. Kahden ensimmäisen syklin etenemistä kuvaa parhaiten kehittämispainotteinen PDCA-sykli. Kolmatta sykliä kuvaa parhaiten ekspansiivinen oppimis- ja kehityssykli.

Ensimmäisen syklin puitteissa käynnistettiin koordinaattorin palvelutoiminta. Syklin ensimmäisen vaiheen muodosti koordinaattorin kotoutumispalveluiden markkinointi- ja palvelukonseptin suunnittelu. Suunnittelussa tukeuduttiin pitkälti koordinaattorin ERKKI-hankkeen aikaisiin kokemuksiin sekä kotoutumislain ja toimintaympäristön alustavien analyysien tuloksiin. Konseptin osaratkaisut hahmotettiin tekijöiden väliseen vuoropuhelun avulla. Syklin seuraavassa vaiheessa konseptin osaratkaisut otettiin käyttöön koordinaattorin työssä sitä mukaa kun ne saatiin suunniteltua. Tämän jälkeen konseptin osaratkaisuja kehitettiin edelleen, muun muassa koordinaattorin asiakaspalvelutyössä saatujen havaintojen ja niistä vuoropuhelun myötä syntyneiden ideoiden avulla. Koordinaattorin markkinointi- ja palvelukonseptin keskeiset ratkaisut olivat käytössä huhtikuun 2012 loppupuolella.

Toisen syklin puitteissa suunniteltiin, kehitettiin ja esitettiin toimintamalliehdotus kunnan ja TE-toimiston alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman prosesseille. Ehdotuksessa esitettiin, miten uuden kotoutumislain mukaiset kotoutumispalvelut voitaisiin tuottaa asiakaslähtöisesti kunnan ja TE-toimiston välisenä yhteistyönä. Toimintamallin kehittämisessä nojaututtiin muun muassa lean-periaatteisiin, jolloin yhtäältä pyrittiin huomioimaan maahanmuuttajien tarpeet sekä toisaalta tarkastelemaan asioita resurssien ja muiden sidosryhmien näkökulmista. Asiakastarpeiden ymmärtämiseksi päädyttiin keräämään aineistoa osallistuvan havainnoinnin menetelmällä. Eri näkökulmia ja vaihtoehtoja päädyttiin tarkastelemaan muun muassa toimintaympäristön ja kotoutumislain analyysien sekä kirjallisuuden avulla. Näin

ollen tutkimusta voidaan luonnehtia laadulliseksi tutkimukseksi, jossa ongelman ratkaisemisessa tukeuduttiin erilaisten aineistojen, kuten havainto-, tilasto-, dokumentti- ja kirjallisuusaineiston triangulaatioon.

Samalla selveni tekijöiden tutkijaroolit ja tutkimustehtävät. Koordinaattoria voidaan kutsua toimija-tutkijaksi ja tutkimuksen toista tekijää tutkija-kehittäjäksi (vrt. Kuvio 20). Toimija-tutkijan tehtäväksi muodostui kenttähavaintojen teko työnsä yhteydessä ja aineiston keruu tutkimuspäiväkirjaan. Havainnoinnissa keskityttiin asiakastarpeiden ymmärtämiseen ja kotoutumispalveluita tuottavien tahojen palveluissa mahdollisesti esiintyviin häiriöihin. Tutkija-kehittäjän rooliksi muodostui toiminnan kehittämistä tukevan teoria-aineiston kokoaminen, muun muassa kirjallisuuden sekä aiheesta julkaistujen oppaiden ja tutkimusten avulla. Tutkija-kehittäjää voidaan luonnehtia myös pöytätyöntekijäksi, sillä hän ei osallistunut kenttätutkimukseen.

Toimintamalliehdotus Kauhavan kotoutumispalveluiden prosesseille (Liite 1) suunniteltiin tutkijoiden vuoropuhelun ja ajatuskokeiden avulla. Toimija-tutkija esitti toimintamalliehdotuksen Kauhavan kaupungin ja TE-toimiston palaverissa 9.5.2012. Palaverissa oli läsnä esimiehiä ja asiakaspalvelun työntekijöitä. Koska tilaisuus oli tutkimuksen ensimmäinen interventio, pyysi koordinaattori lupaa nauhoittaa palaverin keskustelunkulku. Pyyntöön suhtauduttiin kielteisesti. Aineiston keruun ongelmista huolimatta voidaan sanoa, että ensimmäinen interventio oli hyödyllinen. Prosessikaavioiden avulla kuvattu yhteistyön ja työnjaon toimintamalliehdotusta pidettiin selväpiirteisenä ja asiakaslähtöisenä. Palaverissa päädyttiin kuitenkin eriävin mielipitein siihen, että toimintamallia ei voida ottaa käyttöön. Tutkimukselle palaverin arviointitulos merkitsi ikään kuin paluuta lähtöruutuun, sillä selvää vastausta toimintamallin käyttökelpoisuudelle ei saatu. Arvioinnin tulos, että toimintamalli on periaatteessa käyttökelpoinen, mutta käytännössä ei, oli epämääräinen.

Kolmannen syklin eli kehittävän työntutkimuksen ekspansiivisen oppimis- ja kehityssyklin tarvetilavaiheen muodosti tutkijoiden epämääräinen tyytymättömyys siihen, ettei ehdotettua toimintamallia voitu tai haluttu ottaa käyttöön. Vähitellen tutkijoille muodostui käsitys, että ongelmana ei välttämättä ole ehdotetun toimintamallin käyttökelpoisuus, vaan kenties organisaatioiden hierarkkiseen toimintakulttuuriin pohjautuva muutosvastarinta.

Tarvetilavaiheessa tutkija-kehittäjä keskittyi syventämään tutkijoiden ymmärrystä kehittävästä työntutkimuksesta ja täydentämään pohdiskelevalla/tulkitsevalla otteella toiminnan kehittämisen teoria-aineistoa. Tausta-ajatuksena oli, että julkisen sektorin toimintaa, kuten kotoutumispalveluja, voitaisiin kehittää toimintatutkimuksen ja yritys-elämälle tuttujen periaatteiden, mallien ja käsitteiden avulla. Toisena ajatuksena oli, että teoria-aineisto voisi tukea myös maahanmuuttotyöryhmän strategista työskentelyä. Teoria-aineiston täydennyksen jälkeen parannettiin muun muassa toimintaympäristön ja kotoutumislain analyyseja. Näitä analyyseja sekä tutkimuksen aikaisten havaintojen, palaverien, kokousten ja palautteiden analyyseja voidaan luonnehtia tutkimuksen välitason analyyseiksi.

Tarvetilavaiheessa toimija-tutkija puolestaan ryhtyi loppukeväällä 2012 kehittämään yhdessä peruskoulujen henkilöstön kanssa Kauhavan kouluille yhteistä valmistavan opetuksen opetussuunnitelmaa maahanmuuttajalasten tarpeisiin. Samanaikaisesti hän jatkoi osallistuvaa havainnointia työnsä yhteydessä. Havainnoinnissa keskityttiin organisaatioiden toimintakulttuureihin. Nämä havainnot analysoitiin suoraan tutkijoiden vuoropuhelun avulla. Tarvetilavaiheessa kesällä 2012 koordinaattori ja TE-toimisto ryhtyivät palaverin kielteisestä ratkaisusta huolimatta kokeilemaan ehdotetun toimintamallin mukaista yhteistyötä ja työnjakoa. Kokeilua voidaan pitää tutkimuksen toisena interventiona.

Kesän 2012 aikana tutkijoiden ymmärrys oli lisääntynyt siinä määrin, että tutkimuksessa voitiin siirtyä ekspansiivisen kehityssyklin kaksoissidosvaiheeseen, analysoimaan kotoutumispalveluiden nykytoiminnan ilmiongelmia toimintajärjestelmän ristiriidoiksi. Siten ensimmäiseksi työhypoteesiksi muodostui, että kuvamaalla nykyiset ilmiongelmien toimintajärjestelmän osatekijöiden sisäisiksi ja välisiksi ristiriidoiksi voidaan hahmottaa tavoitellun organisaatorajat ylittävän toimintamallin keskeiset ominaisuudet. Työhypoteesiin kuului myös oletus, että toimintajärjestelmän ristiriitojen kuvauksen avulla voidaan hahmottaa lähikehityksen vyöhyke, eli paikallisen kotoutumispalvelutoiminnan vaihtoehtoiset kehityssuunnat.

Kärjistyvät ristiriidat analysoitiin tutkijoiden kesken. Ratkaisuun, että tutkimus- ja kehitystyö tehdään edelleen tutkijakeskeisesti, päädyttiin siksi, että tutkimus oli alun perinkin tarkoitus tehdä suppeana opinnäytetyönä. Organisaatioiden henkilöstön osallistuminen olisi edellyttänyt laajempaa tutkimus- ja kehityshanketta sekä

organisaatioiden johdon vahvaa sitoutumista hankkeeseen.

Toimija-tutkija esitti kärjistyvien ristiriitojen analyysin maahanmuuttotyöryhmän kokouksessa 10.9.2012. Toimija-tutkijan esitys oli tutkimuksen kolmas interventio. Kokouksen nauhoittamiseen suhtauduttiin kielteisesti. Tästä huolimatta toimija-tutkija pystyi kokouksen osallistujien keskustelusta tekemään joitakin organisatiokulttuurisia havaintoja, jotka analysoitiin suoraan tutkijoiden vuoropuhelun avulla. Kokouksen myönteistä antia oli, että kunnan, TE-toimiston ja ELY-keskuksen kesken päätettiin laatia yhteistyösopimus, jossa noudatettaisiin pitkälti kehitetyn toimintamallin (Liite 1) mukaisia ratkaisuja. Kunnan ja TE-toimiston arjen yhteistyö sovittiin jatkuvan kokeilun mukaisesti. Siten tutkimus eteni ekspansiivisessa kehityssyklissä toimintamallin ratkaisujen käyttöönottovaiheeseen.

Seuraavaksi tutkimuksessa pyrittiin sysäämään eteenpäin kunnan ja TE-toimiston välistä yhteistyötä ja työnjakoa laatimalla yhteistyösopimukselle luonnos, joka käsiteltiin kunnan, TE-toimiston ja ELY-keskuksen palaverissa 8.10.2012. Luonnoksen laatimista voidaan pitää tutkimuksen neljäntenä interventiona. Sopimusluonnos jumiutui sittemmin TE-toimiston ja ELY-keskuksen juridiseen valmisteluun.

Syksyn 2012 aikana toimija-tutkija jatkoi havaintojen tekemistä organisaatioiden toimintakulttuureista. Havaintoaineistot analysoitiin tutkijoiden vuoropuhelun avulla. Samalla tutkijat pohtivat ratkaisuja, joiden avulla maahanmuuttotyöryhmän kehittämisen työskentelyotetta voitaisiin parantaa. Pohdinnan yhteydessä tutkijat analysoivat 10.9.2012 pidetyn maahanmuuttotyöryhmän kokouksen ja sen jälkeisiä aineistoja. Aineistot analysoitiin edelleen tutkijoiden kesken. Pohdinnan tuloksena tutkijat valmistelivat toimija-tutkijalle esitysmateriaalin 12.11.2012 pidettävään maahanmuuttotyöryhmän kokoukseen. Toimija-tutkijan esityksen avulla pyrittiin sysäämään työryhmän kehitystyötä eteenpäin osittamalla paikalliset kotoutumispalvelut konkreettisiksi kehityskohteiksi. Ajatuksena oli, että niiden avulla maahanmuuttotyöryhmä voisi ikään kuin harjoitella rajat ylittävää kehittämistä pienryhmissä. Toimija-tutkijan esitystä työryhmän 12.11.2012 kokouksessa voidaan pitää tutkimuksen viidentenä interventiona, joten myös sen kokouksen keskustelunkulku analysoitiin tutkijoiden kesken. Tutkimusaineiston keruu lopetettiin 18.12.2012.

Tutkimuksen lopussa hahmotettiin työhypoteesit: lähikehityksen vyöhyke monialaisen yhteistyön vahventamiseksi ja ideaali toimintamallin paikallisille kotoutumispalveluille. Työhypoteesien kolmantena olomuotona on, että niiden avulla kotoutumispalveluita järjestävät ja tuottavat organisaatiot voivat reflektoida organisaatio- ja arvonluomisen kulttuurejaan. Tämän tutkimusraportin lopussa esitetyt työhypoteesit muodostavat tutkimuksen viimeisen intervention.

Aineiston käsittely. Maahanmuuttaja-asiakkaat eivät olleet tietoisia siitä, että he ovat havainnoinnin kohteena. Sen sijaan maahanmuuttotyöryhmän osallistujat tiesivät, että koordinaattori tekee työnsä ohessa opinnäytetyötä varten myös havainnointia. Tutkimusraportissa havainnoinnin kohteiden, henkilöiden anonymiteettia varjeltiin siten, että heidän kommentit, mielipiteet ja kertomukset on muunnettu joko organisaation tai jonkin hierarkkisen aseman sanomaksi.

Aineiston keruussa ja analysoinnissa käytettiin sekä määrällisen että laadullisen tutkimuksen menetelmiä. Määrällinen aineisto koostuu lähinnä julkisista väestö-, maahanmuutto- ja elinkeinorakennetilastoista. Uuden kotoutumislain osa-alueiden sekä Kauhavan kaupunki- ja maahanmuuttostrategia analysoitiin laadullisesti teoria-aineistoa hyödyntäen. Varsinainen laadullinen aineisto koostuu toimija-tutkijan havainnoista: palaverit, kokoukset, asiakas- ja yritystapaamiset sekä suulliset ja kirjalliset palautteet. Toimija-tutkijan osallistuvan havainnoinnin aineistoa ei voitu litteroida, joten aineiston käsittelyssä tukeuduttiin tutkimuspäiväkirjan sekä palaveri- ja kokousmuistioiden merkintöihin. Niiden pohjalta muodostettiin narratiivisia episodeja. Ne kuvaavat asiakkaiden kotoutumisen tapahtumakulkuja, palaverien ja kokousten keskustelunkulkuja, palvelutuotannon ja sen kehittämisen ongelmia sekä organisaatioiden kulttuurisia piirteitä. Osallistuvan havainnoinnin aineisto analysoitiin pitkälti narratiivisten episodien pohjalta.

Tutkimusaineiston analyysseja voidaan luonnehtia kehittävän työntutkimuksen tutkimusasetelman mukaisesti välitason analyysseiksi. Tutkimuksen johtopäätökset hahmotettiin pitkälti tulkitsemalla tutkimusaineiston välitason analyysseja ja muodostamalla niistä synteesejä kirjallisuuteen nojautuvan teoria-aineiston avulla.

4 KOTOUTUMISPALVELUIDEN KEHITTÄMINEN

Tässä luvussa käsitellään kotoutumispalvelujen perustoimintojen kehittämisen ja käyttöönoton vaiheittainen toteutus sekä niiden myötä saavutetut keskeiset tulokset tutkimuksen ajalta. Tämän luvun tutkimusaineistojen analyysit ovat tietoisien kärkeistäviä. Kärkeistävillä analyyseillä kannustetaan organisaatioiden perus- ja tukitoimintojen henkilöstöä, maahanmuuttotyöryhmää sekä poliittisia päättäjiä arvioimaan ja uudistamaan ajattelu- ja toimintatapojaan, mikä puolestaan tukisi paikallisten kotoutumispalveluiden pitkäjänteistä kehittämistä organisaatioiden verkossa.

Luku jakaantuu kuuteen alalukuun. Kolmessa ensimmäisessä alaluvussa analysoidaan kotoutumispalveluiden toimintaympäristöä: Kauhavan väestö-, maahanmuutto- ja elinkeinorakenteet sekä työmarkkinoiden tila, uuden kotoutumislain osat alueet sekä Kauhavan kaupunki- ja maahanmuuttostrategia. Yhdessä teoreettisen aineiston kanssa toimintaympäristön analyysit muodostavat perustan kotoutumispalveluiden kehittämiselle.

Neljännessä alaluvussa kuvaillaan koordinaattorin markkinointi- ja palvelukonseptin ominaisuuksien vaiheittainen kehittäminen ja käyttöönotto. Viidennessä alaluvussa käsitellään ensin kunnan ja TE-toimiston yhteistyölle ja työnjaolle kehitetty toimintamalli sekä sen arvioinnin ja kokeilun vaiheita. Seuraavaksi esitetään, miten toimintamallin käyttöönottoa edistettiin ristiriita-analyysien ja interventioiden avulla. Sen jälkeen kuvaillaan muun muassa osallistuvan havainnoinnin ja palauteaineiston analyysien avulla monialaisen yhteistyön ongelmia ja kuinka paikallisten kotoutumispalveluiden kehitystä sysättiin edelleen eteenpäin interventioiden avulla.

Kuudennessa alaluvussa esitetään koordinaattorin markkinointi- ja palvelukonseptin sekä käyttöönotetun toimintamallin yhteisvaikutteiset tulokset, joiden pohjalta esitetään lopuksi kokoava tulosanalyysi päätelmiseen.

4.1 Kauhavan ja lähikuntien rakenteet

4.1.1 Väestön ja maahanmuuton rakenne

Kauhava on väkiluvultaan E-P:n toiseksi suurin kaupunki (Taulukko 2).

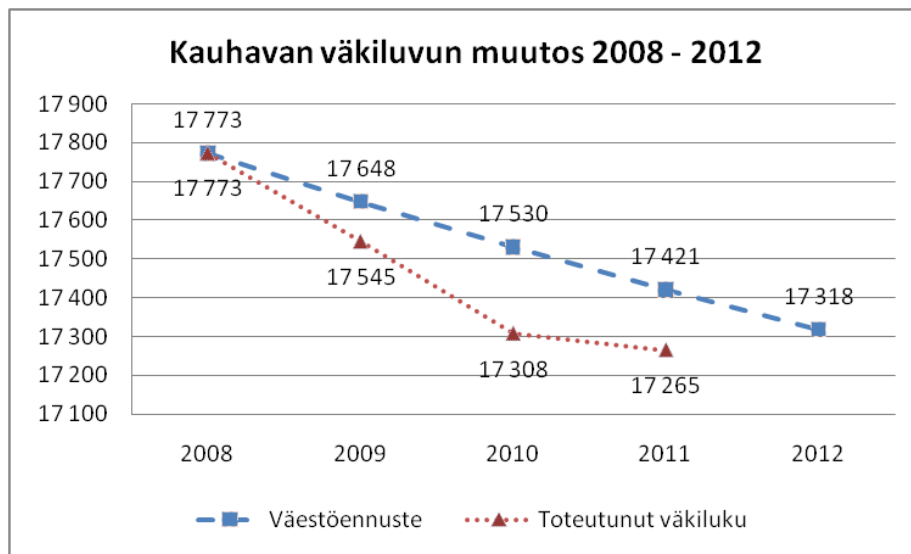
Taulukko 2. Kauhavan, lähikuntien väkiluku ja ulkomaan kansalaiset (Väestörakenne 2012).

Väkiluku 31.12.	2007	2008	2009	2010	2011	Cagr-%
Evijärvi	2 827	2 780	2 772	2 755	2 747	-0,7 %
Kauhava	17 974	17 773	17 545	17 308	17 265	-0,8 %
Lappajärvi	3 564	3 517	3 495	3 440	3 436	-0,9 %
Lapua	14 178	14 234	14 326	14 428	14 530	0,6 %
E-P pohjoinen yht	38 543	38 304	38 138	37 931	37 978	-0,4 %
Seinäjoki	55 356	56 211	57 024	57 811	58 703	1,5 %
Ulkomaan kansalaiset	2007	2008	2009	2010	2011	Cagr-%
Evijärvi	45	47	48	43	50	3 %
Kauhava	124	128	151	197	248	19 %
Lappajärvi	14	28	55	58	74	52 %
Lapua	91	135	189	218	252	29 %
E-P pohjoinen yht	274	338	443	516	624	23 %
Seinäjoki	446	507	590	669	765	14 %
Cagr-% (Compounded annual growth rate) = kertyvä vuotuinen kasvu -% v. 2007-2012						

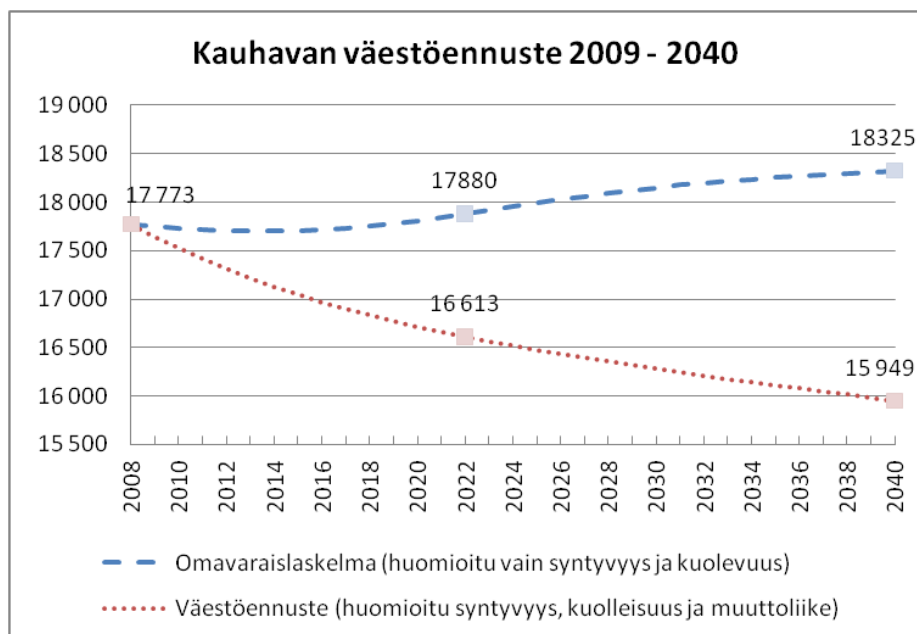
Vuoden 2007 lopussa Kauhavalla oli 17 974 asukasta ja vuoden 2011 lopussa asui 17 265 asukkaita. Ajanjaksolla rekisteröityneiden maahanmuuttajien määrä kasvoi 124:stä 248:aan. Maahanmuuton positiivisesta kasvuvauhdista (Cagr 19 %) huolimatta Kauhavan väkiluvun kasvuvauhti muodostui negatiiviseksi (Cagr -1 %). Taulukon luvut eivät sisällä ulkomaalaisia tilapäistyöntekijöitä. Maahanmuuttotyöryhmän mukaan Kauhavalla ulkomaalaisten ”todellinen määrä on ollut [v. 2009] 3–4 kertaa suurempi, johtuen vuokravälitysfirmojen ulkomaalaisista työntekijöistä” Maahanmuutto Kauhavalle on pitkälti työperusteista. (Maahanmuuttostrategia 2011, 5). Yleisimmät lähtöalueet ovat Baltia, Venäjä, Puola, Ukraina ja Romania.

E-P:n pohjoisissa kunnissa maahanmuuton kasvuvauhti (Cagr 23 %) on ollut riippuvaisempaa kuin Seinäjoella (Cagr 14 %). Jos kasvuvauhdit jatkuvat samana, tulee E-P:n pohjoisissa kunnissa olemaan vuonna 2015 yli 1 400 (2011: 624) maahanmuuttajaa. Seinäjoella maahanmuuttajia olisi vuonna 2015 alle 1 300 (2011: 765).

Kauhavan ennustettu ja toteutunut väkiluku vuosina 2009–2011 sekä pitkän aikavälin väestöennuste ilmenevät alla (Kuvio 23 & Kuvio 24).



Kuvio 23. Kauhavan väkiluvun ennustettu ja toteutunut muutos (yhdistetty Väestöennuste 2009; Väestörakenne 2012).

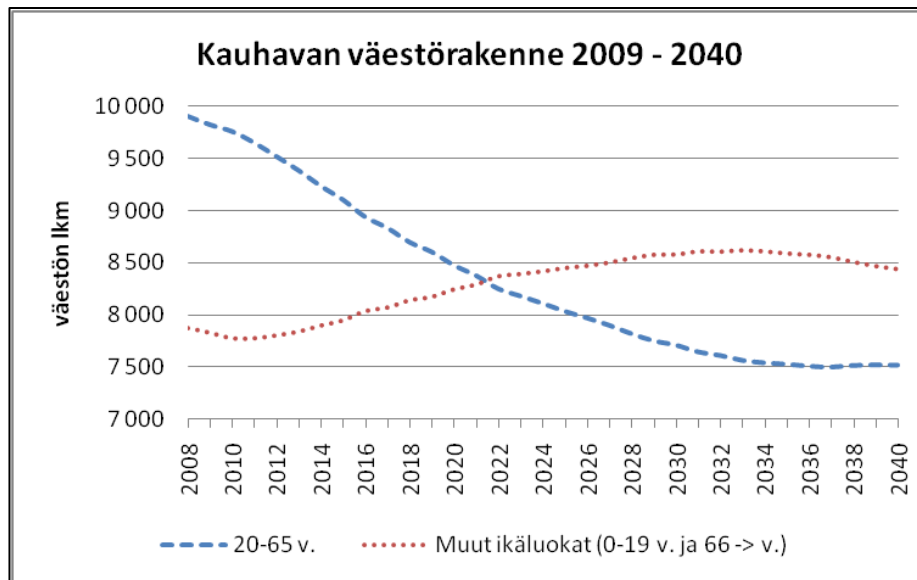


Kuvio 24. Kauhavan väestö 2009–2040 (Väestöennuste 2009).

Omavaraislaskelman trendiviivasta nähdään, että syntyvyyden ja kuolevuuden perusteella väestön kasvu olisi Kauhavalla positiivinen. Väestöennusteen trendiviivasta kuitenkin nähdään, että muuttoliike huomioituna väestökasvu ennustetaan olevan negatiivinen siten, että vuonna 2022 Kauhavalla olisi enää 16 613 asukasta. Väestöennusteen (2009) laatuselosteen mukaan kunnan muuttoliikkeen las-

kennassa huomioidaan muun muassa aikaisempien vuosien lähtö- ja tulomuutto sekä koko maan oletettu vuotuinen nettomaahanmuutto (15 000 henkeä/vuosi), joka jyvitetään alueisiin ja kuntiin aikaisempien vuosien tietojen perusteella.

Kauhavan väestörakenteen muutosennuste ilmenee alla (Kuvio 25).



Kuvio 25. Kauhavan väestörakenne 2009–2040 (Väestöennuste 2009).

Ennusteen mukaan Kauhavan työikäisten (20–65 v.) määrä vähenisi vuosina 2012–2022 noin 1 400:lla siten, että vuonna 2022 heitä olisi noin 8 250. Vastaa- vasti muut ikäluokat -ryhmä kasvaisi noin 600:lla niin, että heitä olisi vuonna 2022 yli 8 350. Ennusteen mukaan vuonna 2022 olisi 0–19-vuotiaita 3 818 (2008: 4 306) ja yli 65-vuotiaita 4 549 (2008: 3 564).

4.1.2 Elinkeinorakenne ja työmarkkinat

Kauhava kuuluu E-P:n teollistuneimpiin alueisiin, joka tunnetaan vahvasta metalli- ja puutuoteteollisuudestaan, kansainvälisistä ja korkeateknologisista kärkiyrityksis- tään sekä yritysten välisestä yhteistyöstä muun muassa alihankintatoiminnassa. Kauhavalla on aktiivisia maatiloja kolmanneksi eniten Suomessa. Myös turkistalo- us ja elintarviketeollisuus kuuluvat merkittäviin työllistäjiin. Elinkeinorakenteessa palvelualojen osuus on viime vuosina kasvanut voimakkaasti, eritoten matkailu- ja hyvinvointialalla. (Elinkeinostrategia [viitattu 14.4.2012].) Kauhavan elinkeinora-

kenteen henkilöstö ilmenee alla (Taulukko 3).

Taulukko 3. Kauhavan elinkeinorakenteen henkilöstö
(Elinkeinostrategia [viitattu 14.4.2012]; alkup. KunTo 2010).

Elinkeinorakenne/ Henkilöstö	2009 Osuus (%)	
Teollisuus	1 990	27,4 %
Julkinen hallinto ja maanpuolustus; Pakollinen sosiaalivak., Koulutus; Terveys- ja sosiaalip	1 822	25,1 %
Tukku- ja vähittäiskauppa; Kuljetus ja varastointi; Majoitus- ja ravitsemistoiminta	1 206	16,6 %
Maa-, metsä- ja kalatalous	960	13,2 %
Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta; Hallinto- ja tukipalvelut	349	4,8 %
Rakentaminen	317	4,4 %
Muut palvelut	230	3,2 %
Rahoitus- ja vakuutustoiminta	101	1,4 %
Informaatio ja viestintä	60	0,8 %
Muut toimialat	217	3,0 %
Yhteensä	7 252	100,0 %

Taulukon luvut koostuvat organisaatioiden henkilöstöstä, joten esimerkiksi vuokra-työntekijät eivät sisälly lukuihin, ellei vuokraajayrityksen kotipaikka ole Kauhava (Vuositilasto 2011, laatuseloste). Kauhavalla teollisuus on suurin työllistäjä (27,4 %). Seuraavat ovat suuruusjärjestyksessä: julkinen sektori (25,1 %), kauppa ja muu yksityinen palvelusektori (16,6 %) sekä maa-, metsä- ja turkistalous (13,2 %). Kauhavan väestö tulee ikääntymään lähivuosina, joten voidaan ennakoida, että hyvinvointi- ja hoiva-alat tulevat kasvamaan tulevaisuudessa.

Vuonna 2009 Kauhavan väestöstä 6 911 henkilöä oli työllisiä, kun vastaavasti työpaikkoja oli 7 252 kpl. Siten Kauhavan työpaikkaomavaraisuus oli vuonna 2009 104,9 %. Marraskuussa 2011 Kauhavan väestöstä työttömiä työnhakijoita oli 366 henkilöä, joten työttömyysaste oli 4,8 %. (Elinkeinostrategia [viitattu 14.4.2012].)

Yritysrekisterin vuositilaston KunTo-tietokanta on maksullinen. Sen avulla voitaisiin esittää kunnan elinkeinorakenteen muutostrendejä kuvaavia tietoja, esimerkiksi toimialoittain. Tässä tutkimuksessa ne jäävät esittämättä. Ilmaisen tietokannan avulla voidaan kuitenkin esittää joitakin muutostrendejä kuvaavia tietoja.

Kuntien liiketoimintaa harjoittavien yritysten ja toimipaikkojen liikevaihto yhteensä pois lukien vähittäiskauppa esitetään taulukossa (Taulukko 4). Vähittäiskauppa on puhdistettu taulukon luvuista, sillä se on toimialana verrattain riippumaton suhdanteista.

Taulukko 4. Yritysten ja toimipaikkojen liikevaihdot 2007–2010 (Vuositilasto 2011).

LV pl. vähittäiskauppa t €	2007	2008	2009	2010	Cagr-%
Evijärvi	52 464	57 995	47 995	52 037	-0,3 %
Kauhava	682 686	666 880	542 726	606 680	-3,9 %
Lappajärvi	52 393	56 438	44 455	47 953	-2,9 %
Lapua	377 693	412 264	346 604	365 165	-1,1 %
E-P pohjoinen yht	1 165 236	1 193 577	981 780	1 071 835	-2,7 %
Seinäjoki	3 450 443	3 793 770	3 421 656	3 582 919	1,3 %
Cagr-% (Compunded annual growth rate) = kertyvä vuotuinen kasvu -% v. 2007-2010					

Kauhavalla vähittäiskaupan liikevaihto oli vuonna 2010 yli 98 miljoonaa euroa. Si-
ten vuonna 2010 Kauhavan liikevaihto yhteensä oli noin 705 miljoonaa euroa.
Suhdanteet vaikuttavat merkittävästi E-P:n pohjoisten kuntien yritysten liikevaihtoon.
Vuoden 2008 lopussa alkanut taantuma näkyy selvänä liikevaihdon laskuna
niin Kauhavalla kuin sen naapurikunnissa. Kauhavalla liikevaihto näyttää toipuvan
hitaammin taantumaa edeltävälle tasolle kuin muissa kunnissa.

Henkilöstö yhteensä pois lukien vähittäiskauppa ilmenee alla (Taulukko 5).

Taulukko 5. Yritysten ja toimipaikkojen henkilöstö 2007–2010 (Vuositilasto 2011).

H:stö pl. vähittäiskauppa	2007	2008	2009	2010	Cagr-%
Evijärvi	533	540	492	532	-0,1 %
Kauhava	5 001	4 929	4 649	4 599	-2,8 %
Lappajärvi	725	698	679	746	1,0 %
Lapua	2 729	2 700	2 514	2 573	-1,9 %
E-P pohjoinen yht	8 988	8 867	8 334	8 450	-2,0 %
Seinäjoki	15 300	15 367	14 936	15 305	0,0 %
Cagr-% (Compunded annual growth rate) = kertyvä vuotuinen kasvu -% v. 2007-2010					

Taantuman aikana henkilöstöä vähentyi eniten Kauhavalla, jossa vähentyminen
jatkui vuonna 2010. Sen sijaan muissa kunnissa yritykset ja toimipaikat näyttävät
ryhtyneen lisäämään henkilöstöään vuonna 2010.

Liikevaihto per henkilö pois lukien vähittäiskauppa ilmenee alla (Taulukko 6). Tau-
lukon luvut kuvaavat sitä bruttojälöstusarvoa per oma työntekijä (LV/hlö), jota or-
ganisaatiot ovat kyenneet kunnittain myymään.

Taulukko 6. Yritysten ja toimipaikkojen Lv/henkilö 2007–2010 (Vuositilasto 2011).

LV/hlö pl. vähittäiskauppa t €	2007	2008	2009	2010	Cagr-%
Evijärvi	98,4	107,4	97,6	97,8	0 %
Kauhava	136,5	135,3	116,7	131,9	-1 %
Lappajärvi	72,3	80,9	65,5	64,3	-4 %
Lapua	138,4	152,7	137,9	141,9	1 %
E-P pohjoinen yhteensä	129,6	134,6	117,8	126,8	-1 %
Seinäjoki	225,5	246,9	229,1	234,1	1 %
Cagr-% (Compound annual growth rate) = kertyvä vuotuinen kasvu -% v. 2007-2010					

Erot bruttojalostusarvossa kunnittain ovat merkittävät. Vuonna 2009 Lv/hlö laski eniten Lappajärvellä ja Kauhavalla. Kauhavalla yritysten Lv/hlö toipuminen vuonna 2010 lähelle taantumaa edeltävää tasoa perustuu pitkälti henkilöstövähennyksiin.

4.1.3 Analyysi

Kauhavan väkiluku on vähentynyt ja näyttää lähivuosina vähenevän sangen ripeää vauhtia siten, että vuoden 2022 tienoilla Kauhavalla asuisi enää noin 16 600 asukasta (Väestöennusteen 2009). Erityisesti lasten, nuorten ja työikäisten määrän ennakoitaan vähenevän huomattavasti, kun vastaavasti ikääntyvän ja vanhusväestön määrän ennakoitaan kasvavan reipasta vauhtia. Tällainen muutostrendi kerrannaisvaikutuksineen vaikuttaa vääjäämättä kielteisesti paikalliseen elinkeinorakenteeseen ja työmarkkinoihin.

Lienee selvä, että ennusteen mukainen Kauhavan väestön väheneminen ja rakenteen muuttuminen heikentää taloudellista ja sosiaalista hyvinvointia. Voidaan arvioida, että euromääräinen kulutuskysyntä ja kunnan verotulokertymä tulevat laskemaan lähivuosina. Maahanmuuttotyöryhmän arvioima runsas ulkomaalaisten tilapäistyöntekijöiden käyttö paikallisissa yrityksissä tuskin lisää kunnan verotulokertymää, taikka edes paikallista kulutuskysyntää. Ensinnäkin ulkomaalaiset tilapäistyöntekijät maksavat yleensä veronsa kotimaihinsa tai suoraan valtiolle lähdeverona. Toiseksi heillä on taipumus elää säästeliäästi työkeikkojensa aikana. Kun paikallinen kulutuskysyntä jatkuvasti alenee, joutuvat erityisesti julkisen ja yksityisen palvelusektorin toimijat toistuvasti sopeuttamaan toimintojansa. Sopeutustoimet puolestaan voimistavat negatiivista kierrettä.

Kauhavalla työttömyysaste on ollut pitkään alhainen ja työpaikkojen suhteen Kauhava on yliomavarainen. Voidaan nähdä, että yritysten näkökulmasta paikalliset työmarkkinat ovat haastavat. Osaavan ja kohtuupalkkaisen työvoiman hankkiminen paikallisilta työmarkkinoilta lienee vaikeaa. Siirtyminen kansainvälisille työmarkkinoille voikin olla kauhavalaisille yrityksille lähestulkoon ainut keino, jolla paikallisiin työmarkkinoihin liittyvät ongelmat voidaan ratkaista. Voidaan ennakoida, että kauhavalalaisten yritysten aktiivisuus hankkia tilapäistä ja pysyväluonteista työvoimaa ulkomailta tulee edelleen kasvamaan, eteenkin nousukausien aikaan.

Ulkomaisen tilapäisen tai pysyväluonteisen hankkimisessa ulkomailta käytettäneen enimmäkseen ulkomaalaisia tai kansainvälistyneitä vuokra- tai välittäjäyritysten palveluja (Raunio 2009, 45). Toimiala on verrattain nuori, joten alan yritysten osaamisen taso ja moraali vaihtelevat. Siten niiden käyttö voi tuottaa myös pettymyksiä työn teettäjäyrityksille. Tästä huolimatta voidaan arvioida, että yhteistyö ulkomaalaisten, kansainvälisten tai kansainvälistyneiden välittäjäyritysten kanssa lienee pk-yrityksille vaivattomin tapa päästä sisään kansainvälisille työmarkkinoille. Lienee yleistä, että yritys hankkii ensikokemuksensa ulkomaisesta työvoimasta vuokraamalla tilapäistyöntekijöitä. Myönteisten kokemusten myötä hyvät tilapäistyöntekijät siirtyvät vähitellen suoraan työsuhteeseen. Jatkossa nämä työntekijät toiminevat rekrytointikanavana yritysten hankkiessa lisää ulkomaista työvoimaa.

Kauhavalla ulkomaalaiset tilapäistyöntekijät ja rekisteröityneet maahanmuuttajat työskentelevät lähinnä teollisuuden sekä maa- ja turkistalouden toimialoilla. Myös vähittäiskaupan ja julkisen sektorin palveluksessa työskentelee maahanmuuttajia. Valtaosa maahanmuuttajista työskentelee tuotannon suorittavissa tehtävissä.

Kauhavalla taloudellinen toimeliaisuus laski voimakkaasti vuonna 2009. Yritysten liikevaihdon toipuminen taantumaa edeltävälle tasolle on ollut hitaampaa Kauhavalla kuin esimerkiksi Lapualla ja Seinäjoella. Kauhavalla väestön kasvu on ollut negatiivinen, kun Lapualla ja Seinäjoella se on ollut positiivinen. Taloudellisen toimeliaisuuden väistyminen Kauhavalla saattaa johtua väestön vähentymisestä ja ikääntymisestä. Kauhavan negatiivinen väestökasvu johtuu, ei niinkään syntyvyydestä ja kuolevuudesta, vaan negatiivisesta muuttoliikkeestä. Pitkällä aikavälillä tällainen trendi vaikuttaa kielteisesti myös syntyvyyteen.

Kauhavan väkiluvun vähenemisen merkittävimmät syyt lienevät nuoren aikuisväestön lähtömuutto paikkakunnalta ja potentiaalisten tulijoiden tulomuuttohaluttomuus. Voidaan olettaa, että lähtömuuttoalttiimmat ryhmät ovat yhden hengen taloudet ja nuoret perheet, joiden lapset ovat alle kouluikäisiä. Vaikka Kauhavalla maahanmuuton kasvu on ollut verrattain ripeää, se ei ole kokonaan korvannut nuoren kantaväestön lähtömuuttoa. Voidaan arvioida, että Kauhavalla vallitsee voimakas muuttoliikkeen negatiivisten kerrannaisvaikutusten kierre. Negatiivinen kierre tulee entisestään voimistumaan, kun tiedossa oleva Kauhavan lentosotakoulun lakkautus vuoden 2014 loppuun mennessä toteutuu. Lentosotakoulu työllistää suoraan 236 henkilöä ja sopimustoimijoiden kautta 78 henkilöä (Mattila 2012), joten sen taloudellinen merkitys kerrannaisvaikutuksineen on merkittävä.

Kauhavalla yritykset ovat suhdanneherkempiä kuin naapurikunnissa. Mitä suhdanneherkempi yrityksen toimiala on, sitä suurempi on yrityksen halukkuus hankkia ulkomaista työvoimaa (Wimanin 1975, 51). Siten suhdanneherkillä toimialoilla ulkomaisen tilapäisen ja määräaikaisen työvoiman käyttö on ilmeisen perusteltua, muun muassa suhdannevaihteluiden tasoittamisessa. Toisaalta on vaikea kuvitella, että pitkäjänteinen ja menestyksellinen yritystoiminta voisi perustua sellaiseen henkilöstösuunnitteluun, jossa tuotannon työntekijät ovat pääosin ulkomaista tilapäistyövoimaa. Tällaistaikin henkilöstösuunnittelua esiintyy, myös Kauhavalla. Toisinaan siihen liittyy työntekijän tietämättömyyden hyväksikäyttöä ja työehtojen polkemista. Ulkomaisen työvoiman käytössä esiintyy myös harmaata taloutta, myös Kauhavalla. On selvä, että tällainen moraalikato ei ole kenenkään etu, ei rehellisesti toimivien yritysten, työntekijöiden saatikka verotuloista riippuvaisen julkisen sektorin etu. Työelämän pelisäännöistä kertominen osana kotoutumispalveluja voi olla yksi keino, jolla vaikeutetaan epärehellisten yritysten väärinkäytöksiä.

Voidaan ajatella, että muuttoliikkeen negatiivisen kierteen katkaiseminen ja kääntäminen kasvu-uralle tulisi olla Kauhavan kaupungin ja kuntayhteisön keskeinen strateginen päämäärä. Mitä keinoja päämäärän saavuttamiseksi voidaan löytää, on pulmallinen kysymys.

Yksi konkreettinen keino voisi olla kehittää paikallisia kotoutumispalveluja, niin määrällisesti kuin laadullisesti. Tällöin palvelujen kehittämisessä tulisi painottaa työperusteisten maahanmuuttajien, heidän perheenjäsenten ja heitä työllistävien

yritysten tarpeita. Maahanmuuttajien ja yritysten myönteiset kokemukset paikallisista kotoutumispalveluista voivat vähentää maahanmuuttaneiden lähtömuuttoalttiutta ja lisätä uusien maahanmuuttajien tulomuuttoalttiutta sekä rohkaista yrityksiä palkkaamaan lisää työntekijöitä ulkomailta. Ulkomaalaiselle, joka asuu alemman elintason maassa, kauhavalaisten yritysten tarjoama työ ja palkkataso lienevät verrattain houkuttelevia muuttomotiiveja. Se, kuinka pitkään maahanmuuttaja sitoutuu työskentelemään ja asumaan Kauhavalla, on myös pulmallinen kysymys. Yhtälailla työperusteinen maahanmuuttajakin saattaa nuoren kantaväestön tavoin tuntea houkutusta muuttaa Suomen kasvukeskuksiin. Etenkin, jos hän ei ole millään tavoin juurtunut Kauhavalle. Laadukkailla kotoutumispalveluilla voidaan edistää maahanmuuttajien juurtumista paikkakunnalle, mikä on siis myös yritysten etu. Voidaan sanoa, että kotoutumispalvelut ovat osa paikallista infrastruktuuria ja että niiden määrä ja laatu vaikuttavat osaltaan yritysten investointi- ja sijaintipäätöksiin.

Toinen keino voisi olla, että kunta kannustaisi ainakin henkisesti paikallisia yrityksiä rekrytoimaan ulkomaalaisia tilapäistyöntekijöitään suoraan palvelukseensa, etenkin tilanteissa, joissa työkeikat ovat muodostuneet luonteeltaan pysyviksi. Pitempikestoiset työsuhteet tuottavat verotuloja kunnalle, toisin kuin tilapäistyönteko.

Kolmas keino voisi olla, että ulkomaisen työvoiman rekrytoinnista kokemusta omaavat yritykset välittäisivät rekrytointiosaamistaan tai -kanaviaan, ainakin omille tärkeille alihankkijoille. Usein alihankintayritykset ovat kooltaan verrattain pieniä, jolloin lattiataason työhön osallistuvan johdon voimavarat onnistuneeseen rekrytointiin ulkomailta ovat rajalliset. Pienyritykselle yhden työntekijän lisäys on yleensä kriittinen menestystekijä. Toki pk-yritysten rekrytointiosaamisen tukemiseksi voidaan löytää muitakin keinoja, esimerkiksi rekrytointineuvontaa tai -kursseja.

On selvä, että edellä mainituilla keinoilla ei yksinään katkaista muuttoliikkeen negatiivista kierrettä Kauhavalla. Työperusteisella maahanmuutolla tuskin voidaan kokonaan korvata nuoren aikuisväestön lähtömuuttoa. Muuttoliikkeen negatiivisen kierteen katkaisemiseksi on siis löydettävä muitakin keinoja. Erityisesti sellaisia keinoja, joilla vähennetään kantaväestön lähtömuuttoalttiutta ja lisätään potentiaalisten muuttajien tulomuuttoalttiutta. Keinojen löytämiseksi lienee hyvä ensin selvittää korkean lähtömuuttoalttiuden ja matalan tulomuuttoalttiuden syyt. Liittyvätkö ne esimerkiksi työn tarjonnan tai palveluiden laatuun vai muihin taloudellisiin ja sosi-

aalisiin seikkoihin, esimerkiksi yritystoiminnan pyörittämisen olosuhteisiin tai kuntayhteisön sosiaaliseen ilmapiiriin? Kuntayhteisön näkökulmasta olisi suotavaa, että kauhavalaiset yritykset kartoittaisivat työmarkkinoita paikallistasoa laajemmin ja tekisivät sen myötä rohkeita investointiratkaisuja liiketoimintojensa ja henkilöstömääränsä kasvattamiseksi Kauhavalla. Näin eräät kauhavalaiset kärkiyritykset ovatkin toimineet, muun muassa pitkäjänteisen henkilöstösuunnittelun avulla.

Kuntaliitokset ovat edelleen agendalla. Voidaan arvioida, että positiivisen väestökasvun omaava kunta on verrattain haluton liittymään yhteen negatiivisen kierteen omaavan kunnan kanssa. Tällöin, Kauhavan kaltaisessa kunnassa tarvitaan kunnan johdolta ja poliittisilta päättäjiltä priorisointia, rationaalisia valintoja, jotta negatiivinen kierre saadaan katkaistua. Se, että yritetään olla konsensushakuisesti kaikkea kaikille johtaa usein heikkoon menestykseen (sovellettu Porter 1985, 25).

4.2 Uuden kotoutumislain osa-alueiden analyysit

Uusi kotoutumislaki tuli voimaan 1.9.2011, kumoten vanhan kotouttamislain (L 30.12.2010/1386). Kotouttamisasiat siirtyivät vuoden 2012 alussa sisäasiainministeriöltä (SM) työ- ja elinkeinoministeriöön (TEM). Kotoutumispalveluiden kehittämisen näkökulmasta lain keskeiset uudistukset ovat seuraavat:

- Lain kohderyhmä laajenee.
- Palveluiden kehittäminen paikallistasolle.
- Alkuvaiheen kotoutumispalveluita parannetaan.
- Kotoutumiskoulutusta kehitetään Osallisena Suomessa -hankkeilla.
- Kotoutumisen kaksisuuntaisuutta edistetään. (Taustatiedote 2011.)

Luetelman neljä ensimmäistä kohtaa analysoidaan tämän luvun alaluvuissa yksityiskohtaisesti. Viides kohta, kotoutumisen kaksisuuntaisuudella edistetään alueen ”kansainvälisyyttä, tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta, myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien välillä sekä hyviä etnisiä suhteita ja kulttuurien välistä vuoropuhelua” (Taustatiedote 2011). Siten kotoutumisen edistäminen ei välttämättä vaadi mittavia investointeja, vaan myönteinen vuorovaikutus voi syntyä arjen tasolla, työpaikoilla, naapurien kesken ja harrastusten parissa.

Lain kotoutumispalvelut. Tässä tutkimuksessa kotoutumispalveluilla tarkoitetaan: ”Kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja ...” (L 30.12.2010/1386, 6§). Tiivistäen kotoutumislakia sen keskeiset kotoutumispalvelut ovat:

- Tulkitseminen ja kääntäminen:
 - viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta ja kääntämisestä
 - toteuttajat: julkisorganisaatioiden kielitaitoiset monialaisena yhteistyönä, tulkkauspalveluyhteisöt, soveliaat yksityishenkilöt ym. tahot.
- Perustietoa Suomen yhteiskunnasta:
 - perustietoa maahanmuuttajan oikeuksista ja velvollisuuksista suomalaisessa työelämässä ja yhteiskunnassa, kotoutumispalveluista ja yhteiskunnan peruspalveluista
 - tietoa annetaan mm. maahanmuuttajan rekisteröitymisen yhteydessä suullisesti ja kirjallisesti asiakkaan ymmärtämällä kielellä, esim. englanti
 - hyödynnettävissä Perustietoa Suomesta -opas useilla kielillä
 - toteuttajat: maahanmuuttovirasto, poliisi, maistraatti, verotoimisto, Kela, TE-toimisto ja kunta.
- Viranomaisten ohjaus- ja neuvontapalvelu:
 - ohjausta ja neuvontaa esim. rekisteröitymisestä, paikallisista kotoutumispalveluista, kunnan peruspalveluista sekä työelämän pelisäännöistä ja käytänteistä
 - järjestäjät/toteuttajat: kunta, TE-toimisto, muut viranomaiset yhteistyönä.
- Alkukartoitus:
 - arvioidaan työllistymis-, opiskelu ja muut kotoutumisvalmiudet, tarve kielikoulutukseen ja muihin kotoutumispalveluihin (ks. jäljempänä)
 - arvioidaan kotoutumissuunnitelman tarve
 - kohderyhmä: kaikki maahanmuuttajat ml. työperusteiset
 - järjestäjät: kunta tai TE-toimisto tai yhdessä
 - toteuttajat: kunta ja TE-toimisto yhdessä tai erikseen tai muu taho.
- Kotoutumissuunnitelma:
 - alkukartoitetun yksilöllinen suunnitelma niistä kotoutumispalveluista, joilla tuetaan maahanmuuttajan mahdollisuuksia hankkia riittävä kielitaito, yhteiskunnan ja työelämän tiedot ja taidot (ks. jäljempänä)
 - järjestäjät: kunta ja TE-toimisto

- toteuttajat: kunta ja TE-toimisto laativat kotoutumissuunnitelman yhdessä asiakkaan kanssa tai perustellusta syystä erikseen.
- Kotoutumissuunnitelma alaikäiselle ja/tai perheelle:
 - kunta, alaikäinen ja huoltaja laativat yhdessä kotoutumissuunnitelman, jos siihen on alaikäisen yksilöllisistä olosuhteista johtuva tarve
 - kunta ja perhe laativat yhdessä perheen kotoutumissuunnitelman, jos perheen kokonaistilanne sitä edellyttää
 - toteuttajat: kunnan yksiköt/osastot yhteistyönä.
- Kotoutumistuki:
 - työttömyysturvalain mukainen työmarkkina- tai toimeentulotuki
 - toteuttajat: Kela, TE-toimisto
- Kotoutumiskoulutus:
 - järjestetään aikuisille maahanmuuttajille
 - sisältää kieliopetusta, tarvittaessa luku- ja kirjoitustaidon opetusta sekä muuta opetusta, jotka edistävät työelämään ja jatkokoulutukseen pääsyä sekä yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja elämänhallintaan liittyviä valmiuksia
 - koulutukseen voi sisältyä aikaisemmin hankitun osaamisen ja tutkinnon tunnistamista sekä ammatillista suunnittelua ja uraohjausta
 - toteutetaan vielä pääsääntöisesti työvoimapoliittisena aikuiskoulutuksena
 - toteutetaan myös omaehtoisena opiskeluna, johon voi sisältyä mm. kieli- ym. kursseja, työharjoittelua, kansalaisjärjestö- tai vapaaehtoistoimintaa
 - kunta voi sekä järjestää kotoutumiskoulutusta tai ohjata asiakkaan hakeutumaan muun toimijan järjestämään omaehtoiseen opiskeluun
 - kotoutumiskoulutuksen järjestäjät: ELY-keskus, TE-toimisto ja/tai kunta
 - toteuttajat: koulutusyhteisöt, kieli- ym. kurssien järjestäjät, työharjoittelupaikat, kansalaisjärjestöt jne.
- Muut kotoutumista tukevat ja edistävät kotoutumispalvelut:
 - maahanmuuttajalapsen ja -nuoren kotoutumispalveluja, lastensuojelun jälkihuollon toimenpiteitä ja palveluja
 - tehostettuja palveluja ja tukitoimia, erityisiä toimenpiteitä tarvitsevalle maahanmuuttajalle (sairaus, vamma, lukutaidottomuus jne.)
 - muut omatoimiset ja omatoimisuutta edistävät palvelut
 - toteuttajat: sosiaalitoimi, koulutusyhteisöt, kansalaisjärjestöt.

4.2.1 Lain kohderyhmä laajenee

Yleisimmät syyt muuttaa Suomeen ovat työ, perheside ja opiskelu. Vanhan lain kotouttamistoimenpiteitä suunnattiin lähinnä työttömille maahanmuuttajille, pakolaisille ja paluumuuttajille. Uudessa laissa kohderyhmää laajennettiin siten, että kotoutumispalveluita tarjotaan jatkossa myös työperusteisille maahanmuuttajille, heidän perheenjäsenille sekä opiskelijoille. Jatkossa maahanmuuttajan oikeus kotoutumispalveluihin pohjautuu yksilöllisiin tarpeisiin, eikä esimerkiksi maahanmuuton perusteeseen. (Taustatiedote 2011.)

Analyysi. Taustatiedotteessa mainitaan yksilöllisten tarpeiden huomioiminen, joka kuvaa uuden kotoutumislain henkeä, mihin suuntaan kotoutumispalveluita tulee kehittää. Maslowin tarvehierarkiaa mukaillen tavanomaisen työperusteisen maahanmuuttajan (ml. työtön työnhakija) tarpeet lienevät:

- perustarpeet: työ-, yrittäjä- tai muu väliaikainen tulo
- turvallisuuden tarpeet: asunto, oleskeluoikeus, vakaa työsuhde, työttömyysturva
- rakkauden ja yhteenkuuluvuuden tarpeet: perhe, ystävät, kiinnittyminen ammatilliseen ja sosiaaliseen yhteisöön
- itsensä kunnioittamisen ja arvostuksen tarpeet: esimerkiksi oma asunto, koulutusta vastaava työ
- itsensä toteuttamisen ja kehittämisen tarpeet: esimerkiksi luovat harrastukset ja opiskelu.

Voidaan olettaa, että yksilön kotoutumisvalmiudet ja persoonallisuus heijastuvat myös hänen tarpeisiin ja niiden tärkeysjärjestykseen. Kotoutumispalveluiden kehittämisessä on siis tärkeää tunnistaa maahanmuuttajien nykyiset ja tulevaisuuden kannalta oleelliset tarpeet sekä löytää järkevät keinot, palvelutavat, joilla ne voidaan tyydyttää. Palveluiden kehittämisessä on myös tärkeää nostaa esille maahanmuuttajien myönteiset ja kielteiset kokemukset eri tahojen palveluista. Koska ihmisten tarpeet ja mielipiteet ovat hyvinkin henkilökohtaisia, tarvitaan niiden esille tuomisessa luottamukseen nojautuvaa vuoropuhelua. Kotoutumispalvelut ja niiden kehittäminen lienee aluksi käsityömaistä toimintaa, josta lisääntyvän osaamisen myötä voidaan edetä vaiheittain kohti kokonaistaloudellisesti järkevää massaräättä-

löinnin tai jopa yhteiskehittelyn toimintakonseptia.

4.2.2 Palveluiden kehittäminen paikallistasolle

Laissa säädetään kunnan, TE-toimiston, ja ELY-keskuksen tehtävät. Kunnan rooli on merkittävä: ”Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla” (L 30.12.2010/1386, 30 §). Kotouttamisella tarkoitetaan ”kotoutumisen monialaista edistämistä ja tukemista viranomaisten ja muiden tahojen [kotoutumispalveluilla]” Lain eräs avainkäsite on *monialainen yhteistyö*, jolla tarkoitetaan ”eri toimialojen viranomaisten ja muiden tahojen yhteistyötä”. (mainittu teos, mt. 3 §.)

Viranomaisten on kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä. Yhteistyöhön osallistuvat kunta, [TE-toimisto] ja poliisi sekä [kotoutumispalveluita] järjestävät järjestöt, yhdistykset ja yhteisöt. ... Kunta ja [TE-toimisto] vastaavat yhdessä [kotoutumispalveluiden] järjestämisestä, niihin ohjaamisesta sekä niiden seurannasta. Ne voivat lisäksi laatia paikallisia tai seudullisia yhteistyösopimuksia [kotoutumispalveluiden] järjestämisestä alueellaan. (mt. 31 §.)

Kunnan on laadittava *kotouttamisohjelma*, jonka avulla kehitetään kotoutumispalveluja ja vahvistetaan monialainen yhteistyö. Sen laadintaan, toteutukseen ja seurantaan voivat osallistua kunnan lisäksi alueen muut viranomaiset sekä kansalais- ja edunvalvontajärjestöt, esimerkiksi maahanmuuttotyöryhmässä. Laissa on annettu väljät ohjeet kotouttamisohjelman sisällöstä. Se voi muun muassa sisältää selvityksen, miten kotouttamisohjelma ja kunnan strategia kytkeytyvät toisiinsa, suunnitelman, miten kunnan peruspalvelut toteutetaan maahanmuuttajille soveltuvina sekä suunnitelman paikallisista kotoutumispalveluista. (mt. 32–33 §.)

Analyysi. Kotoutumislakia tulkiten voidaan sanoa, että kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu paikallisten kotoutumispalveluiden kehittämisessä ja monialaisen yhteistyön vahventamisessa. Kunnan merkittävä rooli on ymmärrettävä, sillä kunnalla lienee suurin motiivi sovittaa yhteen maahanmuuttajien, yritysten, kanta-väestön sekä kotoutumispalveluja järjestävien ja tuottavien organisaatioiden ehkä itsekkäitäkin intressejä. Myös paikallisella TE-toimistolla ja tukioorganisaatio ELY-keskuksella on merkittävä rooli. Usein sanotaan, että valta ja vastuu kulkevat käsi

kädessä. Näin olleen voidaan sanoa, että kunnalla tulee myös olla valta päättää esimerkiksi siitä, mitä kotoutumispalveluita kehitetään ja mitä kohderyhmiä palveluiden ominaisuuksissa painotetaan.

Lean-ajattelun näkökulmasta eri kotoutumispalvelut voidaan nähdä palvelumoduuleina, joita voidaan yhdistellä eri tavoin maahanmuuttajan yksilöllisten tarpeiden mukaan hänen kotoutumispolun aikana. Kehittävän työntutkimuksen näkökulmasta kotoutumispalveluiden järjestäjät ja toteuttajat muodostavat toimintajärjestelmien verkon. Käsite *monialainen yhteistyö* yhdessä *kotoutumisen kaksisuuntaisuudella* muistuttaa Engeströmin (2004; 2007) kuvaamaa *yhteiskehittelyn* käsitettä.

Voidaan arvioida, että yhteiskehittely edellyttää organisaatiolta tietynlaisia valmiuksia. Voidaan nähdä, että rajat ylittävä yhteiskehittely on tuloksellista, mikäli organisaatioilla ja niiden johdolla on valmiuksia:

- avoimeen vertikaaliseen ja horisontaaliseen vuoropuheluun
- sitoa voimavaroja kotoutumispalveluiden kehittämiseen
- luopua omista intresseistä kokonaisuuden hyväksi
- uudistaa organisaatiokulttuuria kohti oppimisen ja kehittämisen kulttuuria.

Yhteiskehittelyssä on tärkeää, että toimijatahot muodostavat yhteisen näkemyksen toiminnan kohteesta: mitä tehdään, keille, miksi ja millaisin seuraamuksin. Toisin sanoen toimintajärjestelmien verkolle voidaan hahmottaa toiminta-ajatus, missio.

Lain ohjeet kunnan kotouttamisohjelman sisällöstä ovat verrattain väljät. Se voidaan nähdä kotoutumispalveluiden kehittämisohjelmana. Siinä voidaan huomioida muun muassa kunnan strategiset päämäärät sekä paikallinen elinkeino- ja maahanmuuttajarakenne. Siten kehittämisohjelmassa voidaan ilmaista, mitä, miten ja missä järjestyksessä paikallisia kotoutumispalveluita kehitetään, jotta ne vastaavat kuntayhteisön nykyisiä ja tulevia tarpeita. Kunta ja TE-toimisto voivat tehdä yhteistyösopimuksen kotoutumispalveluiden järjestämisessä. Lean-periaatteiden näkökulmasta sopimuksen avulla voidaan poistaa turhia päällekkäisyyksiä, eli tehdä hukkaa eliminoivaa osaamispohjaista työnjakoa.

4.2.3 Alkuvaiheen kotoutumispalveluita parannetaan

Kotoutumislain konkreettisia kotoutumispalveluita ovat: *alkukartoitus*, *kotoutumissuunnitelma*, *kotoutumiskoulutus* työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena, omaehtoisena opiskeluna tai Osallisena Suomessa -kokeiluna. Muut kotoutumispalvelut, kuten tulkitsemis- ja kääntämispalvelut, perustietoa Suomesta, mutta ennen kaikkea *ohjaus ja neuvonta* voidaan mieltää osaksi kaikkien viranomaisten palvelua, monialaisena yhteistyönä. TEM:n maahanmuuttojohtaja Stenman opastaa teoksessa Huttunen ym. (2012, 6):

Maahanmuuttajan kotoutuminen on prosessi, joka tapahtuu vuorovaikutuksessa laajojen verkostojen kanssa. Prosessi on yksilöllinen, mutta toisaalta maahanmuuttoon kuuluu myös piirteitä, jotka ovat yhteisiä, kuten tiedon tarve uuden yhteiskunnan rakenteista ja toiminnasta, sekä tuen tarve kielen oppimiseen. Jotta viranomaisten toimenpiteet voivat aidosti edistää maahanmuuttajan kotoutumista, niiden pitää tukeutua tietoon maahanmuuttajan aikaisemmasta osaamisesta, hänen elämäntilanteestaan ja omista toiveistaan. Tämän tietopohjan rakentamista varten on laissa säädetty alkukartoituksesta.

Alkukartoitus koostuu alkuhaastattelusta ja tarvittaessa erityisistä toimenpiteistä. Alkuhaastattelussa selvitetään maahanmuuttajan yleiset kotoutumisvalmiudet: 1) luku- ja kirjoitustaito, 2) suomen/ruotsin kielen taito, 3) opiskelutaidot ja -valmiudet, 4) aikaisempi koulutus ja työkokemus, 5) erityistaitoihin liittyvä osaaminen ja muut vahvuudet, 6) työllistymis- ja koulutustoiveet, 7) elämäntilanne ja siitä johtuvat palvelutarpeet. Erityiset toimenpiteet voivat olla kohtien 1–5 tarkempaa selvittämistä sekä urasuunnittelua ja palvelutarpeiden kartoitusta. (A 26.5.2011/570, 1–2 §.) Maahanmuuttojohtaja Stenman huomauttaa teoksessa Huttunen ym. (2012, 6.):

Alkukartoitusta koskevat säännökset eivät anna tyhjentävää vastausta siihen, mikä alkukartoituksen sisältö on tai miten se tulee järjestää. Kotouttamispalvelujen järjestämistavat vaihtelevat eri puolilla Suomea ... Olemme vielä alkuvaiheessa ... myös kotoutumislain soveltamisessa olemme rakentamisvaiheessa.

SM:n neuvotteleva virkamies Hämäläinen (2011, 11) kirjoittaa: "Kunta ja TE-toimisto voivat järjestää alkukartoituksen itse, ostopalveluna tai sopia yhdessä sen järjestämistavoista paikallistasolla".

Kotoutumissuunnitelma on alkukartoitetun maahanmuuttajan yksilöllinen suunnitelma niistä kotoutumispalveluista, joiden avulla hän voi saavuttaa suomen/ruotsin kielen peruskielitaidon sekä työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittavia tietoja ja taitoja. Kotoutumissuunnitelmassa voidaan myös ”sopia maahanmuuttajan oman äidinkielen opetuksesta, yhteiskuntaan perehdyttävästä opetuksesta, luku- ja kirjoitustaidon sekä perusopetusta täydentävästä opetuksesta, kotoutumiskoulutuksesta ja muista kotoutumista yksilöllisesti edistävästä toimenpiteistä”. (L 30.12.2010/1386, 11 §.) Suunnitelman kotoutumispalveluiden valinnassa tulee huomioida maahanmuuttajan yksilölliset tarpeet, kuten hänen tausta, elämäntilanne ja tavoitteet, jotka on selvitetty alkukartoituksessa (Hämäläinen 2011, 13).

Kotoutumissuunnitelma laaditaan aina työttömälle työnhakijalle ja toimeentulotukea saavalle sekä alaikäiselle ilman huoltajaa saapuneelle maahanmuuttajalle. Kotoutumissuunnitelma voidaan laatia myös työperusteiselle maahanmuuttajalle, hänen perheenjäsenille yhdessä tai erikseen sekä tutkinto-opiskelijalle. Kotoutumissuunnitelmaan oikeutetulle maahanmuuttajalle ensimmäisen kotoutumissuunnitelman laatiminen käynnistetään viimeistään kahden viikon kuluttua alkukartoituksesta. Oikeus jatkosuunnitelmiin on kolme vuotta siitä, kun ensimmäinen kotoutumissuunnitelma on allekirjoitettu. (L 30.12.2010/1386, 12–16 §.)

Kunta ja [TE-toimisto] laativat kotoutumissuunnitelman yhdessä maahanmuuttajan kanssa. Perustellusta syystä kunta ja maahanmuuttaja tai [TE-toimisto] ja maahanmuuttaja voivat kuitenkin laatia kotoutumissuunnitelman keskenään. (mt. 13 §.)

Kotoutumiskoulutus on suunnattu lähinnä työttömille työnhakijoille tai toimentulotukea saaville aikuisille maahanmuuttajille. Se sisältää suomen tai ruotsin kielen opetusta ja ”tarvittaessa luku- ja kirjoitustaidon opetusta sekä muuta opetusta, joka edistää työelämää ja jatkokoulutukseen pääsyä sekä yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja elämänhallintaan liittyviä valmiuksia” (L 30.12.2010/1386, 20 §). Se voi sisältää maahanmuuttajan aikaisemmin hankitun tutkinnon ja osaamisen tunnistamista sekä ammatillista suunnittelua ja uraohjausta. Kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti Opetushallituksen opetussuunnitelmien pohjalta työvoimapolitiikkana aikuiskoulutuksena (mt. 1 §). Sen järjestämisestä eli hankinnasta vastaa ELY-keskus toimialueellaan. Myös kunta voi järjestää kotoutumiskoulutusta.

Kotoutumiskoulutus voidaan toteuttaa myös omaehtoisena opiskeluna, mikä voi sisältää muiden tahojen järjestämiä/tuottamia koulutuksia, kieli- ja muita kursseja, jotka esimerkiksi lisäävät maahanmuuttajan ammatillista osaamista ja pätevyyttä. Opintojen lisäksi omaehtoinen opiskelu voi sisältää työharjoittelua, kansalaisjärjestö- tai muuta vapaaehtoistoimintaa. (mt. 21–24 §.)

Osallisena Suomessa -kokeilussa kunta voi itse tai yhdessä TE-toimiston kanssa kokeilla uudenlaisia kotoutumiskoulutuksen koulutuskokonaisuuksia.

Kokeilun tarkoituksena on kokeilla maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen henkilöpiirin laajentamista sekä uusia tapoja hankkia ja järjestää kotoutumiskoulutusta. Lisäksi tarkoituksena on tehostaa kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuutta kokeilemalla uusia asiakaslähtöisiä koulutussisältöjä. (L 30.12.2010/1386, 65 §.)

Osallisena Suomessa -kokeilun toimenpiteet suunnitellaan ja järjestetään seuraaville ryhmille sopiviksi asiakaslähtöisiksi koulutuskokonaisuuksiksi: työmarkkinoille suuntavat ja työmarkkinoilla olevat maahanmuuttajat (kotoutumispolku 1); erityistä tukea tarvitsevat maahanmuuttajat (kotoutumispolku 2); sekä maahanmuuttajalapset ja -nuoret (kotoutumispolku 3) (mt. 63 §).

Osallisena Suomessa -kokeilussa kokeillaan uusia koulutuskokonaisuuksia kokeillaan eri puolilla Suomea. Osallisena Suomessa (2012) hankkeen tavoitteina on:

- kehittää kotoutumiskoulutukselle joustava ja kustannustehokas malli, joka mahdollistaisi kaikkien aikuisten maahanmuuttajien koulutuksen
- luoda uusia toimintamalleja maahanmuuttajalasten ja heidän vanhempiansa tukemiseksi varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa
- rakentaa koulutuspolkuja nuorille maahanmuuttajille.

Kunta, TE-toimisto ja ELY-keskus voivat tehdä yhteistyötä uusien koulutuskokonaisuuksien järjestämisessä ja hankinnassa (L 30.12.2010/1386, 72 §).

Analyysi. Paikalliset kotoutumispalvelut voidaan nähdä monivaiheisena, organisaatorajat ylittävänä palveluprosessina, joka voidaan ryhmitellä neljään päävaiheeseen: 1) ohjaus ja neuvonta, 2) alkukartoitus 3) kotoutumissuunnitelma 4) kotoutumiskoulutus (työtön työnhakija) ja omaehtoinen opiskelu (ml. työssä käyvät). Kukin päävaihe voidaan nähdä palvelutoimintona, joka voidaan edelleen jakaa palvelutekoihin. Toiminnot, teot ja niiden yhteensovittaminen ovat juuri niitä konk-

reettisiä kehittämisen kohteita. Lisäksi, että yksittäisellä palvelutoiminnolla valmistellaan maahanmuuttajaa seuraavan vaiheeseen, sen yhteydessä voidaan tukea koko palveluprosessin onnistumista. Lean-ajattelussa puhutaan sisäisistä asiakkuuksista. Konkreetein palvelutoiminto lienee neljäs vaihe, kun asiakas pääsee kotoutumiskoulutuksen tai omaehtoisen opiskelun palvelujen piiriin.

Voidaan sanoa, että kotoutumispalveluiden prosessi on juuri sellainen yhteiskehittely-käsitteen mukainen pitkän elinkaaren hyödykekokonaisuus, joka vaatii toistuvaa uudelleen konfigurointia ja räätälöintiä tuottajan, käyttäjän ja hyödykkeen itsensä välisenä jatkuvana vuoropuheluna (sovellettu Engeström 2007, 24). Siten yhteiskehittely voi soveltua erinomaisesti paikallisten kotoutumispalvelutoimintojen verkossa. Jotta rajat ylittävästä palveluprosessista muodostuisi tehokas ja joustava on tärkeää, että toimijat hahmottavat koko prosessin yhteiskunnallisen motiivin: mitä tehdään, keille, miksi ja millaisin seuraamuksin.

Alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta -vaihe. Alustavien havaintojen pohjalta voidaan todeta, että vastikään maahan muuttaneet asiakkaat ja osa pitempään asuneista asiakkaista ovat käytännössä tietämättömiä paikallisista kotoutumispalveluista ja että he ovat ennakkoluuloisia viranomaisia kohtaan. Asiakkaat, jotka ovat lähtöisin entisen itäblokin maista, suhtautuvat yleisimmin varovaisesti viranomaisiin.

Yleensä maahanmuuttaja asioi viranomaisen luona yksittäisen asian vuoksi. Sen lisäksi, että asiakasta palvellaan yksittäisessä asiassa, tapaaminen on oiva tilaisuus luoda yleistä luottamusta viranomaisiin ja kertoa ainakin yleisellä tasolla eri toimijoiden kotoutumispalveluista yhteystietoineen. Viranomaisten aloitteellisella opastuksella voidaan siis rohkaista maahanmuuttajaa ottamaan yhteyttä myös muihin toimijoihin. Kunnalle ja TE-toimistolle maahanmuuttajan ensitapaaminen on erinomainen tilaisuus kertoa: paikallisista kotoutumispalveluista, kunnan peruspalveluista ja yhteiskunnan käytänteistä.

Alkukartoitus-vaihe. TEM on julkaissut helmikuussa 2012 Alkukartoituksen avuksi -oppaan (Huttunen ym. 2012), jossa on esitelty eri projektien kehittämiä alkukartoituksen toimintamalleja. Useimmissa oppaan toimintamalleissa toiminnot ja teot on suunniteltu silmälläpitäen kielikoulutusyhteisöjen, TE-toimiston ja kunnan sosiaalitoimen asiakasryhmien tarpeita. Sen sijaan työperusteiset maahanmuuttajat per-

heineen ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Voidaan arvioida, että esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottoman tarpeet poikkeavat perus- tai ammatillisen koulutuksen saaneen työperusteisen maahanmuuttajan (ml. työtön työnhakija) tarpeista.

Malleissa asiakkaille tehdään yleensä ensin henkilökohtainen alkuhaastattelu, seuraavaksi testejä ryhmissä (ml. ryhmä- ja paritehtävät) ja lopuksi henkilökohtainen yhteenveto testien tuloksista sekä suosituksia kotoutumissuunnitelmaa varten. Testeillä kartoitetaan erityisesti oppimisvalmiuksia erilaisilla psykologien suosimilla testeillä ja havainnoinnin menetelmillä. Taustalla lienee ajatus, että alkukartoitetut menevät jatkossa suoraan kielikoulutukseen tai luku- ja kirjoitustaidon opetukseen. Isommissa kaupungeissa järjestetään oppimisvalmiuksien mukaan eritasoisia koulutuksia, esimerkiksi hopean, perus- ja hitaan oppimisen koulutuksia. (Huttunen ym. 2012, 12, 14, 18.) Oppimisvalmiuksien perusteellisen testaamisen avulla pyritään siis tunnistamaan maahanmuuttajalle sopiva kielikoulutustaso. Se, miten perusteellisin testein kouluja käynyttä maahanmuuttajaa on tarpeen testata, on pulmallinen kysymys. Erään mallin esittelyssä mainitaan, että ”monet alkukartoituksen tulokset, kuten muistitestin tulos, kertoo sen hetkisestä tilanteesta. Tilanne voi muuttua ...” Toisen mallin esittelyssä todetaan: ”Ei ole tarpeellista teettää kaikkia mahdollisia testejä kaikilla opiskelijoilla, vaan ne [testit] valitaan asiakkaan tarpeiden mukaan”. (Huttunen ym. 2012, 22, 32.)

Joissakin malleissa järjestetään ryhmäalkukartoituksia määrääjain, esimerkiksi neljä–viisi kertaa vuodessa. Ryhmätestit (8–14 henkilöä/ryhmä) kestävät useamman päivän. Niiden toteuttamiseen osallistuu useita henkilöitä, esimerkiksi alkukartoituksen vetäjä, maahanmuutto-ohjaaja, psykologi, suomenkielen opettaja sekä havainnoijia. (Huttunen ym. 2012, 14–15, 25–26.) Voidaan arvioida, että ryhmäalkukartoitusten järjestäminen, toteuttaminen ja testitulosten analysointi on vaativaa ja aikaa vievää työtä.

Oppaan malleissa asiakkaan elämäntilanne, työllistymis- ja koulutustoiveet sekä urasuunnittelu ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Oppaassa on kuusi *toive* ja seitsemän *ura* termin sisältävää sanaa sekä lähes 250 *testi(t)* termiä. *Testa(us)* ja *teste(jä)* termit eivät sisälly *testi(t)* termin lukumäärään. Vaikka mallien esittelyssä keskitytään pitkälti testausmenetelmien kuvaamiseen, tarjoaa se myös hyviä vinkkejä. Muun muassa oppaan (Huttunen ym. 2012, 51.) Hyvän alkukartoituksen kri-

teerit -luvussa todetaan:

Alkukartoituksen toteutus alueellisesti ja paikallisesti on suunniteltava asiakaslähtöisesti. Lisäksi tulee kartoittaa niitä asioita, joita voidaan aidosti hyödyntää jatkotoimenpiteitä mietittäessä ja jotka oikeasti hyödyttävät asiakkaita. Ei siis tule testata mitään vain testaamisen vuoksi.

Lean-periaatteiden näkökulmasta oppaan ryhmäalkukartoituksen mallit eivät välttämättä ole ideaaleja. Ensinnäkin asiakas saattaa joutua odottamaan alkukartoitukseen pääsyä pitkään, jopa yli pari kuukautta. Alkukartoituksen jälkeen asiakas voi joutua odottamaan jopa kuukausia sopivan kielikoulutuksen alkamista. Vaarana on, että maahanmuuttaja passivoituu. Toiseksi on syytä pohtia, kuinka hyvin ryhmäalkukartoitus huomioi asiakkaiden yksilölliset tarpeet, esimerkiksi, kuinka avoimesti maahanmuuttaja haluaa puhua ryhmässä omakohtaisista toiveista ja urahaaveista. Kolmanneksi, voidaan arvioida, että neljä–viisi kertaa vuodessa järjestettävä ryhmäalkukartoitus on järjestely- ja asiantuntijakuluineen kallis. Tiedyt järjestelytoiminnot ja -teot tehdään joka kerta uudelleen ikään kuin alusta. Lean-ajattelussa puhutaan katkoksesta tuotantoerien välillä tai aikaa vievistä asetustehävistä, jotka eivät lisää hyödykkeiden arvoa ja siten ne ovat periaatteessa hukkaa. Hukan poistaminen on Lean-ajattelun ydintä. Tavoitteena on, että tuotantoprosessin virtaus olisi jatkuva, mieluummin yhden yksikön eräkoossa ja että se sisältäisi vain hyödykkeen ominaisuuksia, arvoa, asiakashyötyjä lisääviä vaiheita.

Toimintamallina ryhmäalkukartoitus muistuttaa massatuotantoa, jossa palvelu tuotetaan standardoidusti ikään kuin tuotantoerinä välivarastoon odottamaan seuraavaa jalostusvaihetta. Alkukartoitus voidaan tehdä myös yksilöllisenä, jolloin palvelutuotanto käynnistyy välittömästi asiakkaan tilauksesta alkuhaastattelulla. Sen puitteissa voidaan tietyt asiat selvittää kevennetyin testein, jolloin massatuotannon testit jätetään tekemättä, ellei niihin nähdä erityistä tarvetta. Tällainen toimintatapa, jossa alkukartoitus sisältää vain asiakkaan tarpeiden mukaisia toimintoja ja tekoja, ja jossa eliminoidaan hukkaa, kuten asiakkaan turhaa odottelua, tarpeettomia testejä ja työläitä valmistelu- ja jälkitoimintoja, on lean-periaatteiden mukaista. Tällöin yksilöllisessä alkukartoituksessa keskitytään keräämään tietoa: asiakkaan aikaisemmasta koulutuksesta, työkokemuksesta ja osaamisesta, hänen nykyisestä elämäntilanteesta sekä tulevaisuuden koulutus- ja uratoiveista. Lisäksi alkukartoituksessa voidaan koota asiakkaan tarpeisiin ja olosuhteisiin (kulkuyhteydet, las-

tenhoito ym.) soveltuvia kotoutumisen toimenpidevaihtoehtoja. Näiden tietojen perusteella voidaan yhdessä asiakkaan kanssa esittää vaihtoehtoisia ratkaisuja kotoutumissuunnitelman toimenpide- ja palvelukokonaisuuden sisältöön.

Kotoutumissuunnitelma-vaihe. Alkukartoituksessa kerättyjen tietojen perusteella laaditaan asiakkaan kanssa yksilöllinen kotoutumissuunnitelma eli konkreettinen toimintasuunnitelma niistä kotoutumista edistävistä toimenpiteistä ja palveluista, joita asiakas sitoutuu suorittamaan. Voidaan nähdä, että työttömän ja työssä käyvän maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmat ovat erilaiset. Kotoutumistukea saavan työttömän maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaa voidaan pitää sitovana sopimuksena, jonka toteutumista tulee valvoa. Työssä käyvän maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelma on lähinnä oma-aloitteinen ja tavoitteellinen kotoutumisen toimintasuunnitelma, jonka toteutumista on toki hyvä seurata.

Kotoutumislaisissa (L 30.12.2010/1386, 11 §) määrätään, että kunta ja TE-toimisto laativat kotoutumissuunnitelman yhdessä maahanmuuttajan kanssa ja vain perustellusta syystä erikseen. Myös vanhan kotouttamislain (L 9.4.1999/493, 11 §) määräys on sisällöltään samankaltainen. Näyttää kuitenkin siltä, että yleinen käytäntö on muotoutunut toisenlaiseksi siten, että kunta ja TE-toimisto eivät tee yhteistyötä kotoutumissuunnitelman laatimisessa. Esimerkiksi teoksessa Huttunen ym. (2012, 9) asia ilmaistaan virheellisesti: ”Kunta tai TE-toimisto laativat [kotoutumissuunnitelman] yhdessä maahanmuuttajan kanssa”. Lienee järkevää, että alkukartoittaja osallistuu myös kotoutumissuunnitelman laatimiseen, sillä esimerkiksi alkukartoituksen tietolomakkeeseen on hankala sisällyttää kaikkia asiakkaan elämäntilanteeseen liittyviä asioita. Kotoutumissuunnitelman laadun kannalta olisi järkevää, että paikallistasolla kunta ja TE-toimisto ryhtyvät jatkossa tekemään yhteistyötä ja työnjakoa (yhteistyösopimus) alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien laatimisessa. Yhteistyön pohjalta voidaan jatkossa ideoida järkeviä, yksilön elämäntilanteeseen ja olosuhteisiin soveltuvia jatkotoimenpiteitä ja -palveluja.

Kotoutumiskoulutus ja omaehtoinen opiskelu -vaihe voidaan nähdä ikään kuin maahanmuuttajan yksilöllisen kotoutumismatkan toteutusvaiheena. Ennen kotoutumismatkalle lähtöä hahmotellaan alkukartoituksen avulla matkan määränpää, vaihtoehtoiset reitit ja kulkuvälineet. Kotoutumissuunnitelman avulla tehdään yksilöllinen matkasuunnitelma, eli valintapäätökset reitistä, kulkuvälineistä ja aikatau-

lusta. Vertauksen vaihtoehtoisia kulkuvälineitä, kotoutumisen moduuleja ovat ELY-keskuksen ja kunnan järjestämät kotoutumiskoulutukset sekä muiden toimijoiden kieli- ym. kurssit, työharjoittelupaikat että kansalaisjärjestö- tai muun vapaaehtois-toiminnan paikat. Kotoutumismoduulien paikallinen saatavuus ratkaisee, miten sujuvaksi tai hankalaksi maahanmuuttajan kotoutumismatka muodostuu, sillä juuri kotoutumismoduulien avulla maahanmuuttaja oppii suomen kieltä sekä työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittavia tietoja ja taitoja. Voidaan olettaa, että useimmissa kunnissa näiden kotoutumismoduulien tarjonnan vähäisyys muodostaa palveluprosessin pullonkaulan. Jos vaihtoehtoisia kotoutumisen moduuleja on tarjolla vähän, saattaa maahanmuuttajan kotoutumismatka jäädä lyhyeksi kuntavisiitiksi.

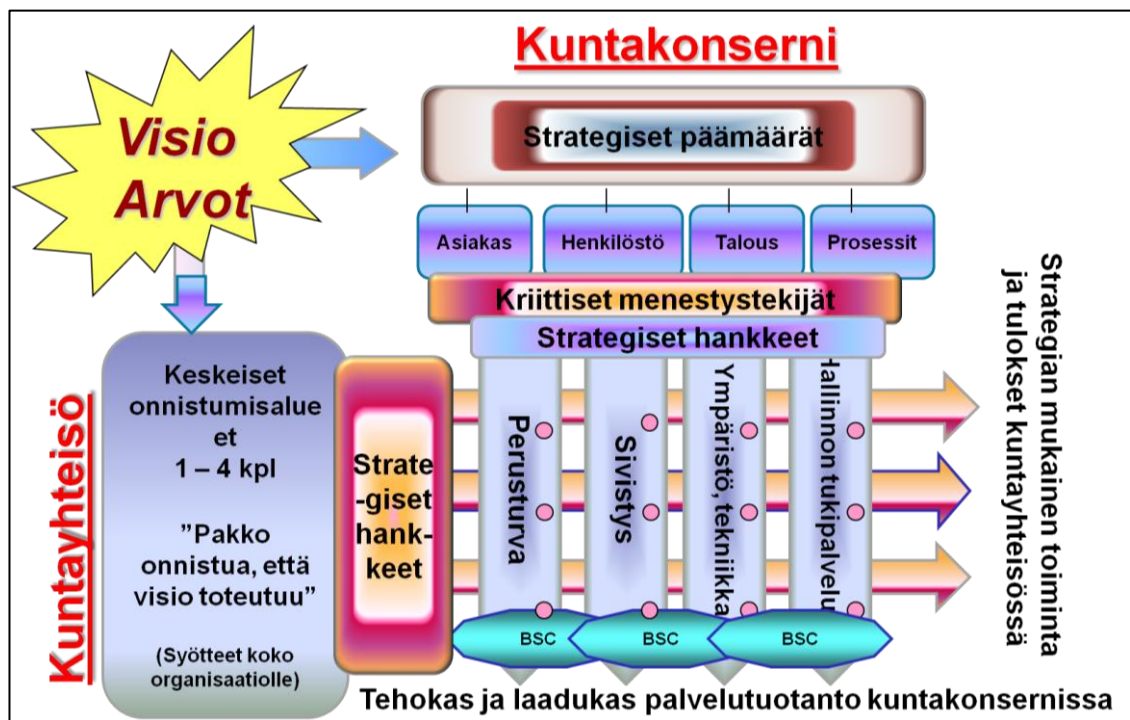
Voidaan nähdä, että kotoutumismoduulien, erityisesti kotoutumiskoulutuksen, kielikurssien ja työharjoittelupaikkojen paikallisen tarjonnan lisääminen, kehittäminen ja yhteensovittaminen muodostavat strategisen painopistealueen maahanmuuttotyöryhmän kehittämisohjelmassa. Lienee kokonaistaloudellisesti järkevää, että pienehkö kunta, TE-toimisto ja ELY-keskus tekevät tiivistä yhteistyötä uudenlaisten koulutusten järjestämisessä. Tavoitteena voisi olla kehittää joustava ja kustannustehokas koulutuskokonaisuus, missä huomioitaisiin kunnan maahanmuuttajarakenne. Tällainen koulutuskokonaisuus mahdollistaisi kaikkien aikuisten maahanmuuttajien laadukkaan kielenoppimisen paikkakunnalla. Kokonaistaloudellisessa tarkastelussa tulee huomioida, ei vain koulutuksen järjestämisen kustannukset (vrt. vaihtoarvo), vaan myös koulutukseen osallistumisen kustannukset (vrt. käyttöarvo), kuten esimerkiksi matkustus- ja lastenhoitokustannukset sekä työssä käyvän jaksamisen kustannukset. Laajemmin ajateltuna kyse on siitä, kuinka hyvin ensimmäisen sukupolven kotoutuminen tukee jälkipolven kotoutumista ja sen myötä paikkakunnan taloudellista ja sosiaalista hyvinvointia. Kansantalouden käsittein kokonaistaloudellisessa tarkastelussa on ensinnäkin kyse vaihtoehtoiskustannuksista, niiden vertailusta ja rationaalisesta valinnasta. Toiseksi, järkevä panostus laadukkaisiin ja asiakaslähtöisiin kotoutumispalveluihin voidaan nähdä investointina inhimilliseen pääomaan, jonka tuotot ilmenevät pitkällä aikavälillä kuntayhteisön taloudellisen ja sosiaalisen toimeliaisuuden kasvuna.

Tietyistä pakottavista määräyksistä huolimatta uutta kotoutumislakia voidaan pitää pitkälti tahdonvaltaisena säädöksenä. Maahanmuuttotyöryhmälle se avaa run-

saasti vaihtoehtoja, miten paikallisia kotoutumispalveluja järjestetään, toteutetaan ja kehitetään monialaisena yhteistyönä. Toisin sanoen laki tarjoaa mahdollisuuden päätösvallan desentralisoimiselle, jolloin kotoutumispalvelut voidaan toteuttaa juuri paikalliset tarpeet huomioiden. Esimerkiksi ELY-keskuksen järjestämä/hankkima keskitetty kotoutumiskoulutus voidaan toteuttaa keskitetyn formaatin sijasta hajautettuna ja erilaisin formaatein ELY-keskuksen toimialueella, yhteistyössä kuntien ja TE-toimistojen kanssa. Kyse on lähinnä eri toimijoiden tahdosta tulkita lakia paikallisten tarpeiden näkökulmasta.

4.3 Kauhavan kaupunki- ja maahanmuuttostrategian analyysi

Kauhavan kaupunkistrategia (2011) ”Kantavat siivet Kauhavalla 2012–2020” pohjautuu aiemman strategiakauden perustalle (Kuvio 26).



Kuvio 26. Kauhavan kaupunkistrategian viitekehys (Kaupunkistrategia 2009).

Kaupunkistrategiaa voidaan lähestyä sekä kuntayhteisön että kuntakonsernin näkökulmasta. Niillä on yhteinen visio ja yhteiset arvot. ”Visio määrittelee halutun kehityssuunnan ... Arvot ohjaavat yhteisöjä ylätasolta. Ne antavat suunnan ja luovat kaiken inhimillisen toiminnan perustan. Vaikeina aikoina arvot antavat perspektiiviä asioiden ratkaisulle. Arvot ovat eräänlainen ’eettinen koodisto kaupungille’.”

Kauhavan visio on: ”Kauhava on elinvoimainen, väestöltään ja taloudellisilta voimavaroiltaan vahva, viihtyisä ja vetovoimainen kaupunki, joka järjestää asukaidensa palvelut kilpailukykyisesti.” Kauhavan arvot ovat: vastuullisuus, avarakatseisuus, luotettavuus ja oikeudenmukaisuus. (Kaupunkistrategia 2009.)

Kaupunkistrategia voidaan ymmärtää koostuvan kahdesta keskenään yhteensopivasta osastrategiasta: 1) kuntayhteisö- ja 2) kuntakonsernistrategiasta. Molemmille osastrategioille on määritelty omat, toisiansa täydentävät strategiset päämäärät, joiden saavuttamiseksi on suunniteltu tai suunnitellaan yhteensopivia hankkeita, joita toteutetaan strategiakauden 2012–2020 aikana. Kuntayhteisön strategisia päämääriä kutsutaan onnistumisalueiksi. Strategiset päämäärät ovat niitä tavoitteita, joita halutaan painottaa strategiakauden aikana. Strategiset hankkeet ovat niitä keinoja, joiden avulla strategiakauden tavoitteet saavutetaan.

Kuntayhteisön onnistumisalueet, eli keskeiset päämäärät ovat:

- Viihtyisä asuin- ja elinympäristö luo vetovoimaa
 - kaupunki profiloituu myönteisesti viihtyisän asumisen, vahvan työllisyyden ja virikkeellisen vapaa-ajan uudistuvana kaupunkina
 - kaupungissa on noin 18 000 asukasta, ja lapsiperheiden osuus väestöstä kasvaa
 - Kehittyvä elinkeinoelämä luo kasvun edellytyksiä
 - työpaikkojen ja työssäkäyvien määrän kasvu parantaa väestörakennetta
 - elinkeinorakenne monipuolistuu
 - kaupan ja palveluiden kehitys voimistuu
 - Tuottavuus antaa pelivaraa
 - palvelut tuotetaan keskimäärin nykyisen tasoisina, mutta vähemmillä resursseilla tuottavuussuunnitelman toimenpiteisiin perustuen.
- (Kaupunkistrategia 2009.)

Elinkeinopoliittisen kehittämisen painopistealueet, eli elinvoimakärjet ovat: agroteknologia, ilmaliikenne, hyvinvointi- ja matkailupalvelut (Kaupunkistrategia 2011).

Kuntakonsernin keskeiset päämäärät ovat:

- *Asiakaspäämäärä:* ”Kauhavan kaupunki tuottaa laadukkaat ja tarvetta vastaavat palvelut kohtuuhintaisina. Toiminnassa korostuvat avoin tiedottami-

nen, asiakkaiden tasavertainen kohtelu ja joustava toiminta.”

- *Henkilöstöpäämäärä:* ”Kauhavan kaupungissa on uudistusmyönteinen, osaava, palvelutarpeiden ja taloudellisten resurssien pohjalta oikein mitoitet-
tu henkilöstö. Henkilöstön jaksamiseen ja hyvinvointiin on kiinnitetty erityistä
huomioita.”
- *Prosessipäämäärä:* ”Prosessit ovat sujuvia, tehokkaita, modernia teknologi-
aa hyödyntäviä sekä asiakaslähtöisiä ja vaikuttavia.”
- *Taluspäämäärä:* ”Kaupungin talous on tasapainossa, jolloin vuosikate kat-
taa poistot. Palvelutuotannon nettokäyttökustannus on enintään Etelä-
Pohjanmaan keskiarvossa.” (Kaupunkistrategia 2009.)

Strategiset hankkeet, kuten kehittämishankkeet, -ohjelmat ja -suunnitelmat, ovat kaupungin ja konsernin kehittämistä ohjaavia kokonaisuuksia, jotka on resursoita-
va taloussuunnitelmassa erikseen. Kaupunkistrategiaa täydentämään laaditaan
liitännäiset erillisstrategiat, kuten elinkeino-, kansainvälistymis-, maahanmuutto-,
kiinteistö- ja vapaa-aikastrategia. (Kaupunkistrategia 2009, 2011.) Voidaan olettaa,
että kaupunkistrategian päämäärien saavuttamisen konkreettiset menettelytavat ja
keinot ilmenevät erillisstrategioissa.

Maahanmuuttostrategia ja kotouttamisohjelma. Kauhavan kaupunginvaltuusto
hyväksyi maahanmuuttostrategian ja kotouttamisohjelman 15.2.2010 (päivitetty
30.9.2011). Strategian keskeiset tavoitteet ovat: työperäisen maahanmuuton edis-
täminen, jo saapuneiden maahanmuuttajien juurruttaminen alueelle ja kansainväli-
syyden lisääminen. ”Kotouttamisohjelman tavoite on edistää näiden tavoitteiden
saavuttamista sekä luoda yhteinen ja tehokas toimintamalli eri toimijoille”. (Maa-
hanmuuttostrategia 2011, 3–4.)

Koulutustarjonta maahanmuuttajille. Kauhavalla tai sen naapurikunnissa ei jär-
jestetä kotoutumiskoulutusta. Lähimmät paikkakunnat ovat Seinäjoki ja Vaasa.
Kauhavan maahanmuuttajat, jotka ovat työttömiä työnhakijoita, voivat hakea Sei-
näjoen ja Vaasan kotoutumiskoulutuksiin Härmänmaan TE-toimiston kautta.

Lähimmät paikat, jossa Kauhavan maahanmuuttajat voivat opiskella suomen kiel-
tä, ovat Järvilakeuden ja Lapuan kansalaisopistot sekä Lapuan kristillinen opisto.
Järvilakeuden kansalaisopisto toteuttaa vuosittain Kauhavan keskustassa syys- ja

kevätlukukauden kestävän suomenkielen alkeiskurssin. Muissa Kauhavan kaupunginosissa ei suomenkielen kursseja järjestetä. Lisäksi kansalaisopisto on syksystä 2012 alkaen toteuttanut syventävän suomen kielen verkkokurssin, jossa edistyneemmät voivat kehittää luku- ja kirjoitustaitojaan. Suomen kieltä on mahdollista opiskella myös Evijärven, Lappajärven ja Lapuan iltakursseilla. Lapuan kristillinen opisto järjestää päiväopintona suomen kielen ja kulttuurin koulutusta maahanmuuttajille.

Etelä-Pohjanmaan Opisto, Ilmajoella, järjestää kokopäiväisenä opintona Suomen kieltä ja kulttuuria maahanmuuttajille -koulutuskokonaisuuden, joka kestää syys-/kevätlukukauden. Kevään koulutus on tarkoitettu niille maahanmuuttajille, jotka pyrkivät ammatilliseen koulutukseen. (Maakaari [viitattu 14.4.2012].)

Osallisena Suomessa -hankkeen kaltaisia uusia asiakaslähtöisiä koulutuskokonaisuuksia, joita suunnattaisiin sekä työtä hakeville että työssä käyville maahanmuuttajille (kotoutumispolku 1), ei ole vielä tarjolla E-P:n alueella. Lapuan kristillinen opisto käynnistää vuoden 2013 alkupuolella Töissä Suomeksi -koulutuksen. Se on suunnattu ensisijaisesti työperusteisille maahanmuuttajille.

Analyysi. Luvussa kaksi pohdittiin, että kunnat kilpailevat muun muassa yrityksistä ja asukkaista. *Pysyvän kilpailuedun* saavuttaminen on strategian ydinasia. Kilpailustrategian määrittelyn peruseriaate on, että organisaation toiminta suhteutetaan ympäristöönsä. Usein *perusstrategian valinta* helpottaa kilpailustrategian muodostamista, sillä se sisältää selviä päämääriä, mihin suuntaan toimintojen, tuotteiden ja palveluiden ominaisuuksia tulisi kehittää. Kun tarkastellaan Kauhavan kaupunkistrategiaa perusstrategian näkökulmasta, voidaan hahmottaa että, siinä on differoivan keskittymisstrategian piirteitä. Keskittymisstrategiassa kehittämisen rajalliset resurssit ja toimenpiteet kohdistetaan tiettyihin asiakasryhmiin ja/tai tuotesegmentteihin. ”Keskittymisstrategia rakentuu siihen, että tiettyä kohdetta [vrt. toiminnan kohde] palvellaan erityisen hyvin ja jokainen toiminnallinen menettelytapa suunnitellaan pitäen tämä mielessä” (Porter 1993, 62). Hyödykkeiden differoinnilla luodaan jotain ainutlaatuista, jota kilpailijoiden on vaikea kopioida. Siis asiakkaiden tarpeisiin kehitetään tuote- ja palvelukokonaisuuksia, jotka ovat ominaisuuksiltaan erilaisia ja parempia kuin kilpailijoilla, unohtamatta hyödykekokonaisuuden tuottamisen ja käyttämisen kustannuksia (vrt. vaihto- ja käyttöarvo).

Huomioiden Kauhavan ennustettu väestökehitys voidaan arvioida, että Kauhavan kaupunkistrategiassa tulisi palvelujen kehittämisessä keskittyä ensisijaisesti nuoren aikuisväestön, lapsiperheiden sekä työperusteisten maahanmuuttajien ja heidän perheenjäsenten tarpeisiin. Yritysassiakkaiden osalta kaupunkistrategiassa onkin jo keskitytty valittuihin elinvoimakärkiin. Vallitseva käsitys on, että julkisen sektorin toiminnan tehokkuus ja työn tuottavuus laahaa jäljessä yksityisen sektorin kehitysvauhtia. Tähän seikkaan on kuntakonsernin strategisissa päämäärissä kiinnitetty huomiota. Lean-ajattelun periaatteiden omaksuminen ja soveltaminen palvelutuotannossa voisi olla konkreettinen menettelytapa, jolla kuntakonserni voisi saavuttaa tuottavuuspäämäärän strategiakauden aikana. Voidaan arvioida, että lean-ajattelun periaatteisiin nojautuvan kehittämisohjelman avulla voidaan saavuttaa pysyvää kilpailuetua, niin palveluiden differoinnin kuin kustannusjohtajuuden näkökulmasta. Tällaiseen kehittämisohjelmaan lienee saatavissa tukirahoitusta, esimerkiksi TYKE (työorganisaatioiden kehittämisen)-rahoitusta Tekesiltä.

Lean-kehittämisohjelma johtaa vääjäämättä organisaatiokulttuurin uudistumiseen kohti jatkuvan oppimisen ja kehittymisen kulttuuria, jota pidetään nykyään välttämättömänä, muun muassa toimintaympäristön jatkuvan muutoksen vuoksi. Kulttuuri voidaan uudistaa myös julkituotujen arvojen avulla. Muutos ei tapahdu hetkessä. Johdon esimerkki lienee paras tapa, millä arvot jalkautetaan osaksi organisaation arjen kulttuuria. Kauhavan kaupunkistrategian arvot luovat erinomaisen perustan organisaatiokulttuurin uudistamiselle. Esimerkiksi kaupunkistrategian (2009) arvo avarakatseisuus ”ymmärretään ennakkoluulottomuutena uusille asioille ja näkemyksille. Halua kokeilla erilaisia vaihtoehtoja, erilaisten näkemysten pitämistä rikkautena. Asioiden katsomista yli omien totuttujen ajatuskulkujen.”

Kauhavan maahanmuuttostrategia ja kotouttamisohjelma sisältää pitkälti karkean kuvauksen siitä, ketkä Kauhavalla osallistuvat kotoutumispalveluiden tuottamiseen ja miten kunnan peruspalveluissa tulisi huomioida maahanmuuttajat. Selvät kotoutumispalveluiden kehityskohteet ja tavoitteiden saavuttamisen keinot ovat ilmaisematta. Voidaan kuitenkin sanoa, että maahanmuuttostrategian tavoitteet tukevat hyvin kaupunkistrategian päämäärien saavuttamista, kuten esimerkiksi työsäkävien ja lapsiperheiden määrän kasvua, elinkeinorakenteen monipuolistamista, jossa yhtenä tavoitteena on ammattitaitoisen työvoiman saatavuuden turvaa-

minen. Ainoastaan konkreettiset keinot puuttuvat. Maahanmuuttotyöryhmän kannattanee keskittyä pohtimaan keinoja, joilla parannetaan kotoutumiskoulutuksen, kielikurssien ja työharjoittelupaikkojen saatavuutta ja laadullisia ominaisuuksia.

Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu paikallisten kotoutumispalveluiden kehittämisessä ja monialaisen yhteistyön vahventamisessa. Voidaan sanoa, että kunnalla tulee myös olla sananvaltaa kotoutumispalveluiden järjestämisessä, kuten kotoutumiskoulutuksen kehittämisessä ja sijoittumisessa paikallistasolla. Monialainen yhteistyö ja osallistuminen Osallisena Suomessa -kokeiluun tarjoaisi kunnalle erinomaisen mahdollisuuden järjestää yhdessä TE-toimiston ja ELY-keskuksen kanssa juuri paikallisiin tarpeisiin soveltuvia koulutuskokonaisuuksia.

4.4 Koordinaattorin markkinointi- ja palvelukonseptin kehittäminen

Kauhavan maahanmuuttokoordinaattorin toimi alkoi 1.3.2012. Koordinaattorin ydinpalveluita ovat: ohjaus ja neuvonta sekä alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatiminen yhdessä asiakkaan kanssa. Palvelut toteutetaan suomen, englannin ja venäjän kielellä. Myös tulkin apua voidaan käyttää, mutta yleensä kommunikoinnin apuvälineeksi riittää Internet-käännössivusto. Vaikka koordinaattori oli ERKKI-hankkeen aikana pilotoinnut kotoutumispalvelujaan, oli ne toimen alkaessa käytännössä kehitettävä ja toteutettava ikään kuin puhtaalta pöydältä.

Yleinen tapa kehittää palvelutoimintaa on palvelujen tuotteistaminen, jolla tavoitellaan sitä, että palvelutoiminnan prosessit kehitetään tuotteen kaltaisiksi hyödykkeiksi. Tuotteistaminen voidaan myös ymmärtää palvelutoiminnan konseptointina. Tavoitteena on parantaa palveluiden laatua ja tuottavuutta niin, että asiakkaiden saama hyöty maksimoituu ja toiminnan tuottavuus paranee. (Jaakkola, Orava & Varjonen 2009, 3.) Palveluiden tuotteistaminen ja toiminnan konseptointi tukee myös palveluiden markkinoitavuutta (ml. hinnoittelu). Usein kehitystyö tehdään asiakaspalvelutyön ohessa. Palveluiden kehittämisessä tarvitaan siis asiakkaita, ja asiakkaiden saamiseksi tarvitaan markkinointia, markkinointikonseptia. Yleensä palveluja ja niiden markkinointia kehitetään rinnakkain. Myös koordinaattorin markkinoinnin ja palveluiden osakonseptit kehitettiin rinnakkain, vaikka ne selostetaan seuraavaksi erikseen.

4.4.1 Markkinointikonsepti

Lähtökohdat. Vuonna 2011 nettomaahanmuutto Kauhavalle oli noin 50 henkilöä ja vuoden 2011 lopussa rekisteröityneitä ulkomaan kansalaisia asui Kauhavalla 248 henkilöä. Tutkimuksen alkuvaiheessa Kauhavan bruttomaahanmuuton arvioitiin olevan noin 60–80 henkilöä vuodessa. Nämä vastikään muuttaneet nähtiin muodostavan koordinaattorin palveluiden perusasiakaskunnan. Lisäksi arvioitiin, että osa vanhoista maahanmuuttajista ja tilapäistyöntekijöistä hakeutuu koordinaattorin palvelujen piiriin. Oletuksena oli, että palveluille on olemassa patoutunutta kysyntää. Siten potentiaalisen vuotuisen asiakasmäärän arvioitiin olevan 90–120 henkilöä.

Suurimmat asiakasryhmät arvioitiin muodostuvan työperusteisista maahanmuuttajista ja heidän perheenjäsenistä (puoliso ja lapset). Osa asiakkaista arvioitiin olevan avioliiton tai opiskelun perustella maahan muuttaneita. Voitiin olettaa, että asiakkaiden merkittävimmät lähtömaat ovat Viro, Venäjä, Latvia, Liettua, Puola, Ukraina ja Romania. Siten voitiin ajatella, että aikuiset asiakkaat ovat luku- ja kirjoitustaitoisia sekä perus- tai ammatillisen koulutuksen saaneita henkilöitä ja että he osaavat ainakin auttavasti englantia tai venäjää.

Kunta saa kerran kuukaudessa väestörekisterikeskukselta uusien asukkaiden osoitetiedot. Kauhavalla on ollut tapana lähettää uusille asukkaille suomenkielinen tervetuliaispaketti. Se sisältää perustietoa Kauhavasta ja sen palveluista sekä kaupunginjohtajan tervetuliaiskirjeen. Ylihärman kirjaston info-pisteen avaamisesta tiedotettiin jo ERKKI-hankkeen aikana.

Markkinointikonseptin tavoitteet. Markkinointiviestinnällä pyritään saamaan aikaan kysyntää ja kysyntää lisäävää myönteistä suhtautumista sekä asiakkaissa että muissa sidosryhmissä. Markkinointiviestinnän keinoja ovat: mainonta, suhde- ja tiedotustoiminta, menekin edistäminen ja myyntityö. Näillä keinoilla on viestinnän kohteeseen kolme vaikutustasoa: kognitiivinen, affektiivinen ja konatiivinen vaikutus (Vuokko 2003, 37–38). Kognitiivisella tasolla lisätään asiakkaiden ja sidosryhmien tietoisuutta kotoutumispalveluiden hyödyistä, sisällöstä ja ominaisuuksista. Affektiivisella tasolla saadaan aikaan myönteistä suhtautumista kotoutumispalveluja kohtaan. Konatiivisella tasolla saadaan asiakkaat ja sidosryhmät aktivoi-

tua toimimaan, eli ottamaan yhteyttä koordinaattoriin ja levittämään myönteistä tietoa palveluista. Hyvä markkinointikonsepti huomioi kaikki kolme vaikutustasoa.

Koordinaattorin markkinointikonseptilla tavoiteltiin seuraavia asioita

- vähintään 80 ohjauksen ja neuvonnan asiakasta vuonna 2012
- vähintään 5 alkukartoitusta (ja kotoutumissuunnitelmaa) kuukaudessa, eli noin 50 alkukartoitusta vuonna 2012
- koordinaattorin kotoutumispalveluiden tunnettuuden sekä myönteisen suhtautumisen lisääminen ja ylläpitäminen kaikissa sidosryhmissä
- monialaisen yhteistyön edistämistä.

Markkinointikonseptin toteutus. Koordinaattorin markkinoinnin keinoiksi muodostuivat: mainonta, suhde- ja tiedotustoiminta sekä henkilökohtainen myyntityö.

Mainonta. Asiakkaiden ja sidosryhmien tietoisuuden ja myönteisen suhtautumisen lisäämiseksi laadittiin koordinaattorin palveluista markkinointiesite (Liite 2). Siinä kuvaillaan palveluiden sisältö ja hyödyt asiakkaalle. Varsinaisen palvelukonseptin suunnittelun yhteydessä innovoitiin, että maahanmuuttajien tervetuliaispakettiin lisätään esitteen lisäksi koordinaattorin kutsu (Liite 3), jolla uusi asukas kutsutaan ”tutustumaan alkukartoitukseen ja maahanmuuttokoordinaattorin muihin ilmaisiin palveluihin”. Kutsussa ehdotetaan henkilökohtainen tapaamisaika ja -paikka. Tapaamispaikaksi ehdotetaan yleensä maahanmuuttajan osoitetta lähinnä olevaa kirjastoa. Tapaamisajat ovat aikaisintaan viikon kuluttua, mutta viimeistään kahden viikon kuluttua kirjeen saapumisesta. Näin toimien asiakas ennättää sisäistää saamansa informaation, mutta ei ennäätä unohtaa tapaamisen ajankohtaa. Siten kutsulla pyritään saamaan asiakas toimimaan niin, että hän joko ottaa yhteyttä ennen ehdotettua tapaamisaikaa tai hän saapuu tutustumistapaamiseen ehdotettuna ajankohtana. Markkinointiesitteen ja kutsun yhdistelmällä pyrittiin siis vaikuttamaan asiakkaisiin sekä kognitiivisella, affektiivisellä että konatiivisella tasolla.

Koordinaattorin kutsusta ja markkinointiesitteestä sekä kaupunginjohtajan tervetuliaiskirjeestä laadittiin suomen, englannin ja venäjän kielen versiot. Erikieliset kutsut ja markkinointiesitteet ovat tervetuliaispaketissa päällimmäisenä, koska ensinnäkin niiden informaatio on maahanmuuttajalle merkityksellisin ja toiseksi maahanmuuttajan nimen perusteella on hankala tietää hänen kielitaustaa. Maahan-

muuttajille suunnattuja tervetuliaispaketteja ryhdyttiin lähettämään huhtikuun 2012 lopulla. Niitä lähetetään kerran kuukaudessa, sillä kunnan ja väestörekisterikeskuksen välinen tiedonvälityksen järjestelmä ei mahdollista lean-ajattelun mukaista tiuhempaa lähettämistapaa. Syksyllä havaittiin, että tiedonvälityksen järjestelmässä on jokin virhe, jonka vuoksi maahan muuttaneiden osoitetietoja ryhdyttiin tarkastelemaan myös aiemmilta kuukausilta.

Koordinaattorin markkinointiesitteitä levitettiin seuraaviin paikkoihin: Lapuan ja Seinäjoen poliisi, Seinäjoen maistraatti, Kauhavan TE-toimisto, paikalliskirjastot, vähittäiskaupat, seurakunnat ja yritykset. Kauhavan kaupungin kotisivuille koordinaattorin yhteystiedot saatiin näkyville kesäkuussa 2012.

Suhdetoimintaa pidettiin alusta alkaen tärkeänä keinona, jolla voidaan lisätä tietoisuutta ja myönteistä suhtautumista koordinaattorin kotoutumispalveluja kohtaan sekä edistää monialaista yhteistyötä. Ennakkokäsityksenä oli, että kaikki sidosryhmät eivät välttämättä suhtaudu maahanmuuttoon tai koordinaattorin toimeen myönteisesti. Suhdetoiminnan yhdeksi päämääräksi asetettiin paikallisten kotoutumispalveluiden kehittäminen ja yhteensovittaminen monialaisena yhteistyönä. Siten suhdetoiminnan kohderyhmiksi muodostuivat yritysten, kansalaisjärjestöjen, koulutusyhteisöjen ja julkisorganisaatioiden edustajat sekä poliittiset päättäjät.

Suhdetoiminnan alkuvaiheessa keskityttiin syventämään luottamuksellisia suhteita sosiaalitoimen, TE-toimiston ja ELY-keskuksen edustajien kanssa sekä luomaan suhteita muihin viranomaisiin. Kevään ja kesän aikana suhdetoiminta laajennettiin kunnan kouluihin ja kansalaisjärjestöihin (kansalaisopisto, seurakunta, kehittämis- ja vapaa-ajan yhdistykset), jotka osallistuvat maahanmuuttajien kielelliseen, ammatilliseen ja sosiaaliseen kotoutumiseen. Lisäksi suhdetoimintaa ryhdyttiin harjoittamaan maahanmuuttoaiheisten kokousten ja seminaarien yhteydessä. Tilaisuuksissa koordinaattori pitää yleensä kotoutumispalveluistaan esitelmän. Suhteita yrityksiin pyrittiin kehittämään asiakaspalvelun yhteydessä.

Tiedotustoiminta voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen tiedottamiseen. Sisäisellä tiedottamisella tarkoitetaan tiedon kulkua organisaation jäsenten välillä. Organisaation kokoukset, palaverit, sähköinen viestintä sekä viralliset ja epäviralliset keskustelut ovat tyypillisiä tilaisuuksia, joissa harjoitetaan sisäistä tiedotusta. Ul-

koinen tiedotus on suunnitelmallista uutisointia asiakkaille, yhteistyökumppaneille ja yleisölle. Sen avulla pyritään lisäämään tunnettuutta sekä luomaan ja ylläpitämään myönteistä suhtautumista. Kanavina toimivat muun muassa joukkoviestimet, Internet-kotisivut, sähköposti ja sosiaalinen media. Yleensä ulkoisen tiedottamisen avulla kerrotaan merkittävistä muutoksista, uudistuksista tai tapahtumista.

Koordinaattori suunnitteli harjoittavansa aktiivista sisäistä tiedotustoimintaa muun muassa osastopalavereissa ja maahanmuuttotyöryhmän kokouksissa. Lisäksi hän esitti valmiutensa pitää toiminnastaan esityksiä kuntaorganisaation muissa palavereissa ja kokouksissa. Ulkoisen tiedottamisen suunnitelmaan kuului, että ensimmäinen haastattelu paikallislehdelle järjestetään loppukeväällä 2012, kun koordinaattorin toiminta on saatu käyntiin. Laajempi tiedotustilaisuus ajateltiin toteutettavan vasta, kun koordinaattorin palvelukonsepti on vakiintumassa. Joukkoviestimien uutiskynnyksen ylittäminen on helpompaa, kun niitä käytetään harkiten. Siten joukkoviestimiä suunniteltiin hyödynnettävän silloin, kun on jotain uutisoitavaa.

Tämän tutkimuksen aikana koordinaattori on tiedottanut osastolleen työnsä edistymisestä jatkuvan epävirallisen vuoropuhelun ja sähköpostin avulla. Kahdesti järjestetyn osastopalaverin yhteydessä on käyty virallista keskustelua koordinaattorin työn edistymisestä ja lähitulevaisuuden suunnitelmista sekä tiedotettu maahanmuuton merkittävistä uutisista. Maahanmuuttotyöryhmän kokouksissa (2 kpl) koordinaattori on kertonut työnsä sisällöstä ja tuloksista, kuvannut monialaisen yhteistyön ongelmia sekä esittänyt paikallisille kotoutumispalveluille konkreettisia kehitysehdotuksia. Kaupungin hallituksen elinkeino- ja maatalousjaostolle koordinaattori on pitänyt kaksi tiedotusluonteista esitystä. Ensimmäisellä kerralla, kesäkuussa, hän kuvasi palveluidensa kohderyhmät, sisällön ja hyödyt sekä siihen mennessä saavutetut tulokset. Toisella kerralla, syyskuussa, hän kertoi tarkemmin palveluistaan ja monialaisen yhteistyön nykytilan ongelmista sekä esitti konkreettisia keinoja, joiden avulla kuntayhteisö voisi edistää työperusteista maahanmuuttoa. Muihin päättäjien kokouksiin koordinaattori ei ole pyynnöstä huolimatta päässyt pitämään esityksiä. Lokakuun loppupuolella laadittiin koordinaattorin raportti (Liite 7), joka sisältää kuvauksen työtehtävistä, kertomuksen siihen mennessä saavutetuista tuloksista sekä perustelut toimen jatkumiselle. Kaupungin johdon pyynnöstä raporttia täydennettiin koordinaattorin toimenkuvauksella (Liite 8), jossa

tarkennettiin koordinaattorin toimenkuvaa ja paikallisen yhteistyön tuloksia.

Keväällä koordinaattori järjesti haastattelutilaisuuden, jossa Komiat-paikallislehden toimittaja haastatteli koordinaattoria ja kahta asiakasta. Lehti julkaisi haastattelujen ja annettujen faktatietojen pohjalta maahanmuuttoaiheisen artikkelin kesäkuussa. Lokakuun loppupuolella koordinaattori järjesti tiedotustilaisuuden, johon kutsuttiin paikalliset ja alueelliset joukkoviestimet. Tavoitteena oli tiedottaa työperusteisen maahanmuuton merkityksestä kuntayhteisön elinvoimaan sekä Kauhavan maahanmuuttokoordinaattorin toimintakonseptin edelläkävijyydestä. Tilaisuudessa toimittajat haastattelivat kahta työperusteista maahanmuuttajaa ja heidän työnantajaa, erästä maahanmuuttajayrittäjää, Kauhavan maahanmuuttokoordinaattoria ja ELY-keskuksen maahanmuuttoasioita hoitavaa edustajaa. Tilaisuuden pohjalta työperusteisesta maahanmuutosta ja koordinaattorin kotoutumispalveluista julkaistiin uutisia seuraavissa medioissa: YLE Pohjanmaan radio (26.10), YLE TV2:n Pohjanmaan alueuutiset (26.10), YLE TV2:n valtakunnalliset alueuutiset (27.10.) ja Ilkka-maakuntalehti (27. & 28.10.). Marraskuun maahanmuuttotyöryhmän kokouksen jälkeen kaupungin kotisivuille ilmestyi myönteisenä yllätyksenä uutinen työryhmän mallikelpoisesta toiminnasta (Uutiset 12.11.2012).

Menekinedistäminen nähtiin soveltuvan heikohkosti koordinaattorin palveluiden markkinoimiseen, joten sen käyttö jätettiin suunnittelussa vähemmälle huomiolle. Koordinaattori on torstaisin tavoitettavissa Ylihärman kirjastossa. Ylihärmässä on merkittävä teollisuusalue, jossa työskentelee verrattain paljon ulkomaalaisia. Menekinedistämisenä voidaan pitää myös koordinaattorin osallistumista kaupungin näyttelyosastoon elokuun Power Track show -tapahtumassa. Koordinaattori kutsui asiakkaitaan tapahtumaan. Lisäksi koordinaattori osallistui syyskuussa kaupungin järjestämään toripäivään Ylihärmässä, jossa hänen kutsumat maahanmuuttajat antoivat ruusuja ja risuja kaupunginvaltuutetuille.

Henkilökohtaisella myyntityöllä pyritään vaikuttamaan asiakkaaseen sekä kognitiivisella ja affektiivisella mutta ennen kaikkea konatiivisella tasolla. Myyntityössä on hyvä ensin pyrkiä lisäämään asiakkaan tietoisuutta ja myönteistä suhtautumista, eli herättämään halu käyttää palveluja. Myyntityö pyritään yleensä kulminoimaan siihen, että asiakas tilaa oma-aloitteisesti tarvitsemansa palvelut.

Myyntityön suunnittelussa asiakkaan ensitapaaminen koettiin erityisen tärkeäksi. Ajatuksena oli, että kertomalla sekä koordinaattorin että muiden paikallisten kotoutumispalveluiden ominaisuuksista ja hyödyistä puutteineen avoimesti ilman pakkomyyntiä, voidaan asiakkaassa herättää myönteistä suhtautumista, ennen kaikkea luottamusta. Luottamuksellisen suhteen aikaansaaminen koettiin tärkeäksi, sillä voitiin olettaa, että monet maahanmuuttajat suhtautuvat verrattain ennakkoluuloisesti viranomaisiin kohtaan. Kielteinen suhtautuminen viranomaisiin on saatanut syntyä jo kotimaassa ja/tai Suomessa, esimerkiksi maahanmuuton rekisteröintibyrokratian yhteydessä. Luottamuksellisen suhteen luomisessa tapaamispaikan rauhallisuus ja viihtyisyys koettiin tärkeäksi. Suunnitelmaan kuului, että luottamuksen lisäämiseksi koordinaattori kertoo ensitapaamisessa sekä vaitiolovelvollisuudestaan että avoimesti omakohtaisista kokemuksistaan. Näin toimien asiakkaat varmistuvat, ettei heidän henkilökohtaisia asioita levitetä pitkin kylää, kuten valitettavan usein itäeurooppalaisilla maaseutuviranomaisilla on tapana tehdä. Riippuen asiakkaan tilanteesta ensitapaaminen pyritään kulminoimaan siihen, että asiakas oma-aloitteisesti päättää aloitetaanko alkukartoituksen tekeminen.

Kaiken kaikkiaan henkilökohtainen myyntityö ja laadukas asiakaspalvelu koettiin markkinointi- ja palvelukonseptissa tärkeäksi. Oletuksena oli, että kun asiakkaita palvellaan laadukkaasti, he levittävät koordinaattorin palveluista myönteistä tietoa.

Asiakkaiden ensitapaamisen paikkoina käytettiin aluksi kirjastoja ja koordinaattorin työhuonetta. Sängen pian koordinaattori huomasi, että monet asiakkaat ovat avoimempia omassa kodissaan. Kodin viihtyisä ja turvallinen ympäristö nopeuttaa usein ratkaisevasti myyntityötä, alkuvaiheen ohjausta ja neuvontaa sekä alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimista. Näin ollen jatkossa, kun asiakkaat ottivat ensimmäistä kertaa yhteyttä koordinaattoriin, ryhdyttiin myyntityössä soveltamaan entistä joustavampia tapaamisaikoja ja -paikkoja sekä palvelukäytänteitä. Havaittiin, että laadukas alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta, kuten asiakkaiden perusteellinen auttaminen heidän muissa viranomaisasioissa, helpotti myös koordinaattorin omien palveluiden myymistä. Henkilökohtaista myyntityötä koordinaattori ryhtyi harjoittamaan myös vapaa-ajalla, muun muassa esittäytymällä kaupoissa uusille maahanmuuttajille ja tilapäistyöntekijöille.

4.4.2 Ohjaus- ja neuvontapalvelu

Suunniteltaessa maaliskuussa 2012 koordinaattorin ohjaus- ja neuvontapalvelua oletettiin, että useimmat vastikään muuttaneet ovat käytännössä tietämättömiä sekä kotoutumispalveluista että julkisen ja yksityisen sektorin peruspalvelujen käytänteistä. Suunnitelmaan kuului, että näistä asiakkaille tärkeistä palveluista ja niiden käytänteistä kerrotaan pääpiirteet ensitapaamisessa. Kaikki käytänteet eivät olleet myöskään koordinaattorin hallussa, joten ne ajateltiin selvittää asiakaspalvelun yhteydessä. Siten ohjauspalvelun kehittämisessä lähdettiin liikkeelle siitä, että asiakkaita palvellaan perusteellisesti kartuttaen samalla koordinaattorin osaamista.

Kevään 2012 aikana koordinaattori havaitsi, että asiakkaiden keskeiset tarpeet liittyvät muuton rekisteröintiin, kunnan peruspalveluihin sekä verotukseen ja työttömyysturvaan. Seuraavaksi käsitellään, miten koordinaattorin ohjauspalvelua kehitettiin aiheittain, jotka ovat: kotoutumispalveluiden tarjonta, muuton rekisteröinnin, kunnan peruspalveluiden sekä verotus- ja työttömyysturvakäytänteet.

Kotoutumispalveluiden tarjonta. Suunnitelmaan kuului, että jo ensitapaamisessa kerrotaan perusteellisesti koordinaattorin palveluista ja muiden tahojen palveluista, kuten kielenopiskelun vaihtoehtoisista mahdollisuuksista. Kerrottaessa kotoutumispalveluista tavoitteena on saada asiakas hahmottamaan, että kotoutuminen on pitkäkestoinen prosessi, joka vaatii asiakkaalta sekä ajallisia että henkisiä voimavaroja. Asiakkaalle korostetaan suomen kielen oppimisen tärkeyttä. Kielen opiskelusta muodostuu hänen lähivuosien pääharrastus myös työ- ja vapaa-ajalla. Kertomalla alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman sisällöstä ja hyödyistä saadaan asiakas sisäistämään, että kotoutuminen edistyy paremmin, kun hän on motivoitunut aloitteelliseen ja tavoitteelliseen kotoutumiseen. Tavoitteellisen kotoutumissuunnitelman avulla voidaan siis ylittää kotoutumisen vaikeat vaiheet. Kotoutumispalveluista kertominen toteutettiin pitkälti suunnitelman mukaisesti.

Muuton rekisteröinnin käytänteet. Havaintojen perusteella asiakkailla on vaikeuksia hahmottaa, keiden viranomaisten luona, missä järjestyksessä ja minkälaisia asiakirjoja tarvitaan, jotta heidän muutto tulee asianmukaisesti rekisteröidyksi. Riippuen asiakkaan tilanteesta viranomaistahot ovat asiointijärjestyksessä seuraavat: poliisi (oleskeluoikeus- tai oleskelulupahakemus), maistraatti (ulkomaalaisen

rekisteröinti-ilmoitus ja muuttoilmoitus väestötietojärjestelmään), verotoimisto (verokortti), Kela (kela-kortti) ja tapauksittain Kauhavan TE-toimisto. Poliisin (tai Suomen edustuston) oleskeluoikeuden tai -luvan myöntämisen käytänteet ja kesto vaihtelevat huomattavasti. Ne riippuvat muun muassa muuton perusteesta (työ, opiskelu, avioliitto, perheen yhdistäminen) ja hakijan kansalaisuudesta (EU:n tai kolmannen maan kansalainen). Esimerkiksi kolmannen maan kansalainen ei voi asioida maistraatissa ennen kuin edustusto tai poliisi on myöntänyt oleskeluluvan. Sen myöntäminen kestää vähintään kuukauden.

Toimen alussa asiakkaita ryhdyttiin rekisteröintiasioissa ohjaamaan siten, että asiakkaan luvalla viranomaisiin otetaan yhteyttä puhelimitse. Näin toimien saadaan selville, mitä asiakirjoja kukin viranomainen tarvitsee. Ajatuksena oli, että asiakkaita ensin opastetaan asiakirjojen hankinnassa, jonka jälkeen heidät lähetetään viranomaisten luo oikeassa järjestyksessä. Tavoitteena oli, että asiakas saa hoidettua yhdellä Seinäjoen käynnillä asiansa poliisissa, maistraatissa ja verotoimistossa, ja sen jälkeen loput asiat Kauhavan Kelassa ja TE-toimistossa. Alla esitetään esimerkki koordinaattorin rekisteröintiasioden ohjauksesta.

Keväällä 2012 yksi työperusteinen maahanmuuttaja tuli koordinaattorin kutsumana käymään puolisonsa kanssa. Ensitapaamisessa asiakas kertoi työskennelleensä Kauhavalla jo useamman vuoden ja että hänen perheensä asuu edelleen hänen lähtömaassaan. Molemmat kertoivat olevansa väsyneitä asumaan erillään. He yllättyivät, kun koordinaattori kertoi yleisellä tasolla, että heillä on mahdollisuus yhdistää perheensä Kauhavalle ja että perheen jäsenet voivat päästä kotoutumispalveluiden piiriin. Seuraavana aamuna asiakkaat ottivat yhteyttä sekä sähköpostitse että puhelimitse, sillä heillä on runsaasti kysyttävää: Miten heidän tulisi toimia, jotta perhe voisi muuttaa Kauhavalle? Minkälaisia papereita tarvitaan? Miten lapset pääsevät kouluun? Saavatko lapset ja vaimo apua kotoutumiseen ja jos saa niin, minkälaista apua? Koska kysymykset olivat vaativat, koordinaattori lupasi selvittää asioita. Alkuun koordinaattori selvitti muuton rekisteröinnin käytänteet. Kunnan peruspalvelukäytänteiden selvittäminen kuvaillaan erikseen.

Koordinaattori oli jo aikaisemmin selvittänyt rekisteröinnin pääpiirteet, mutta päätti tiedustella puhelimitse tarkentavia ohjeita poliisilta ja maistraatilta. Poliisista kerrottiin, että perhejäsenten pitää olla läsnä, kun heidän oleskeluoikeushakemukset

jätetään sisään. Hakemusten tekemisessä tarvitaan passit, puolison työsopimus ja palkkatodistus, avioliittotodistus ja lasten syntymätodistukset (apostille-todistus ja virallinen käännös englanniksi tai suomeksi). Maistraatista kerrottiin, että pitää tuoda passit, avioliittotodistus ja lasten syntymätodistukset ja maistraatissa jokaisen perheenjäsenen pitää olla läsnä, kun heidän rekisteröinti- ja osoitteenmuutosilmoitukset tehdään. Kun ilmoitukset on tehty, maistraatti lähettää parin päivän kulutta postitse asiakkaille tiedon rekisteröinnistä (henkilötunnus ja kotikuntamerkintä). Poliisi puolestaan lähettää postitse ulkomaalaisen rekisteröintitodistuksen noin viikon kuluttua hakemuksen ja maistraatti-ilmoituksen jättämisestä.

Poliisin ja maistraatin tarkentavien ohjeiden jälkeen koordinaattori on jatkossa ohjannut asiakkaita, miten pitää toimia ennen kuin he menevät asioimaan poliisissa ja maistraatissa, korostaen, että lähtömaan viranomaisasiakirjat pitää olla virallisesti käännettynä. Koordinaattorin kokonaispalvelun myötä asiakkaat ovat rohkaistuneet valmistelemaan perheidensä yhdistämistä Kauhavalle.

Kevään ja kesän 2012 aikana havaittiin, että asiakkaat, jotka olivat käyneet rekisteröintiviranomaisten luona ennen koordinaattoriin tutustumista, toistuvasti valittavat rekisteröintipalveluiden huonoa laatua. Asiakkaiden kertomusten mukaan useat viranomaiset palvelevat vain suomeksi tai harvoin auttavalla englannilla. Syntyy väärjäämättä väärinkäsityksiä, erityisesti silloin, kun viranomainen puhuu suomea nopeasti ja murteella. Asiakkaiden mukaan viranomaisten palvelu on usein epäyhtävällistä, mikä aiheuttaa ylimääräistä jännittyneisyyttä asiakkaassa. Asiakkaat hämmentyvät eivätkä huomaa kysyä aikomiansa kysymyksiä. Lisäksi asiakkaat ovat maininneet, että viranomaiset eivät kerro, miten asiat etenevät tai mitä asiakkaan tulee tehdä jatkossa. Näistä syistä johtuen monet asiakkaat ovat kertoneet, että he ovat joutuneet asioimaan useita kertoja viranomaisten luona saadakseen asiansa kuntoon, mistä aiheutuu turhia matkakuluja ja poissaoloja työstä.

Tarkistaakseen, että asiakkaiden kertomukset rekisteröintipalveluiden laaduttomuudesta ovat totuudenmukaisia, koordinaattori päätti muutaman kerran lähteä asiakkaiden mukana havainnoimaan, miten heidän asiansa hoituvat viranomaisten luona. Syksyllä 2012 koordinaattori kävi asiakkaiden mukana Seinäjoen poliisissa ja maistraatissa sekä Kauhavan verotoimistossa, Kelassa ja TE-toimistossa. Alla esitetään viranomaisten palvelukäytänteitä kuvaava esimerkki.

Erään asiakkaan perheenjäsenet (EU-kansalaisia) muuttivat Suomeen syksyllä 2012. Rekisteröinnin asiakirjat olivat kunnossa. Koska lapsilla oli kiire päästä kouluun, pyysivät asiakkaat koordinaattoria mukaan Seinäjoen maistraattiin ja poliisiin. Koordinaattori lupasi tulla mukaan, mutta kertoi olevansa puuttumatta asioinnin kulkuun, ellei ole aivan välttämätöntä. Asiakkaat eivät puhuneet suomea, mutta yksi perheenjäsen osasi sujuvaa englantia. Ensin mentiin maistraattiin hoitamaan muuton rekisteröiminen. Koordinaattorin seurattua tovin maistraatin käytänteitä voitiin todeta, että asiakkaiden väitteet viranomaispalvelun laaduttomuudesta ovat ainakin maistraatin kohdalla tosia. Ensinnäkin asiakkaita palveli peräti kolme työntekijää. Aulan työntekijä osasi tervehtiä, mutta muutoin hänen palveluasenne oli verrattain töykeä. Asiakkaiden annettua asiakirjansa työntekijä kysyi vilkaisematta dokumentteja suomeksi: ”Miksi ootte tulleet?”. Asiakkaan vastaukseen ”Sorry can you repeat in english?” hän tokaisi ”Where come?”. Hetken emmittyään työntekijä osoitti kädellään yhtä huoneenovea ja sanoi ”Go this door”. Asiakkaiden mentyä huoneeseen sinne saapui tovin kuluttua seuraava työntekijä. Hän otti tervehtimättä asiakkaiden asiakirjat ja poistui saman tien huoneesta puhumatta mitään. Asiakkaat hämmästelivät työntekijän liikkeitä ja jäivät ihmettelemään, mitä seuraavaksi tapahtuu. Tovin kuluttua kolmas työntekijä tuli tervehtimättä huoneeseen mukanaan asiakkaiden asiakirjat. Hän kehotti asiakkaita suomeksi ”täyttäkää” tarkoittaen ojentamiaan rekisteröinti-ilmoituslomakkeita. Asiakkaila oli vaikeuksia täyttää lomakkeita, joten he kysyivät työntekijältä englanniksi apua. Työntekijän englannin taito oli kuitenkin niin heikko, että lomakkeiden täyttämisessä olisi ollut suuria vaikeuksia, ellei koordinaattori olisi ryhtynyt auttamaan. Maistraatin palvelussa ihmetystä herätti muun muassa työntekijöiden heikko englanninkielen taito ja epäystävällinen palveluasenne sekä, miksi asiakkaiden palvelemiseen tarvittiin peräti kolme työntekijää. Maistraatin jälkeen asiakkaat menivät asioimaan poliisin luo, jossa asiat sen sijaan hoituivat asiakasystävällisesti englannin kielellä, joten ainakin sillä kertaa asiakkaiden väittämät palvelun laaduttomuudesta eivät olleet tosia.

Koordinaattorin havaintojen ja asiakkaiden kertomusten mukaan asiakaspalvelun laadussa on eniten kehitettävää maistraatilla ja Kelalla. Niiden on hyvä kehittää henkilöstön asiakaspalvelutaitoja ja englannin kielen osaamista. Havaintojen mukaan verotoimiston ja poliisin henkilöstö osaa verrattain hyvin ohjata ja neuvoa asiakkaita englanniksi tai puhumalla hitaasti suomea. Koska viranomaisten palve-

lulaatu vaihtelee, on koordinaattori jatkossa kehottanut asiakkaitaan selvittämään asioitaan ja kysymyksiään sinnikkään kärsivällisesti, vaikka viranomaisen kanssa kommunikointi olisi työlästä. Viranomaisten palvelulaadun vaihtelevuuden koordinaattori on tuonut esille myös maahanmuuttotyöryhmän kokouksessa.

Kunnan peruspalvelujen käytänteet. Koordinaattorin toiminnan alkuvaiheessa kunnan peruspalveluiden käytänteistä ajateltiin opastaa yleisellä tasolla ja tarvittaessa tarkemmin asiakkaan yksilöllisten tarpeiden mukaan. Toimintatapa on osoittautunut hyväksi, sillä havaintojen mukaan useimmat asiakkaat ovat käytännössä tietämättömiä kunnan peruspalveluiden käytänteistä. Asiakkaiden yleisimmät tarpeet liittyvät terveydenhuoltoon sekä lasten koulunkäyntiin ja päivähoitoon.

Koordinaattorin ohjaus julkisen terveydenhuollon käytänteistä aloitetaan kertomalla, että ne ovat lähestulkoon ilmaiset, jos asiakas on Kauhavan asukas ja kuuluu sosiaaliturvan piiriin (kela-kortti). Asiakkaalle kerrotaan, että Kauhavalla terveyspalvelut tuottaa Kuntayhtymä kaksineuvoinen ja että sen terveyskeskuksen ja terveydenasemien palveluista peritään pieni käyntimaksu. Asiakkaille korostetaan, että perusterveydenhoidon yleislääkäreiden ja hammaslääkäreiden palvelut ovat hyvälaatuiset, vaikka toisinaan lääkärille pääsyä joutuu jonottamaan toista viikkoa. Muun muassa lapset saavat säännöllisesti kutsun lääkäriin ja hammaslääkäriin koulussa. Hammaslääkärin kohdalla vanhempien tulee varautua siihen, että toinen on läsnä lapsen ensimmäisellä käynnillä. Ohjauksen yhteydessä asiakkaalle näytetään Kaksineuvoisen kotisivut, josta löytyy muun muassa ajanvarauksen yhteystiedot. Lisäksi asiakkaille kerrotaan, että Seinäjoen keskussairaalan erikoissairaanhoidon piiriin pääsee vain yleislääkärin tai yksityisen lääkärin läheteellä.

Koordinaattorin ohjaus suomalaisesta koulujärjestelmästä aloitetaan kertomalla, että peruskoulu ja lukio ovat ilmaisia peruspalveluja kunnan asukkaille. Myös ammatti- ja yliopisto-opiskelu on käytännössä ilmaista ja että niihin opiskelijat yleensä valikoidaan pääsykokeella. Mikäli asiakkaalla riittää mielenkiintoa, hänelle kerrotaan tarkemmin alueen oppilaitoksista ja lasten koulunkäynnin aloittamisen järjestelyistä. Koordinaattorin ja Kauhavan koulujen välistä yhteistyötä on kehitetty vaiheittain. Alla on kuvataan lasten koulun aloittamisen esivalmistelu.

Eräs työperusteinen maahanmuuttaja harkitsi perheensä yhdistämistä Kauhavalle.

Ennen lopullista päätöstä asiakas kaipasi tarkentavaa tietoa: Miten lasten koulunkäynti käytännössä järjestyy? Minkälaisia todistuksia kotimaasta tarvitaan? Saaivatko lapset tukiopetusta? Mitä koulutarvikkeita lapsilla tulee olla? Nuorempi lapsi oli ala-asteikäinen ja vanhempi lukioikäinen.

Koordinaattori oli tietoinen, että peruskoulussa lapset saavat mahdollisuuksien mukaan koulunkäyntiavustajan ja suomi toisena kielenä -erityisopettajan ja että koulutarvikkeet ovat ilmaiset. Koulukäynnin aloittamisen käytänteitä koordinaattori tiedusteli ensin puhelimitse kunnan sivistysosaston hallintosihteeriltä. Sihteerin mukaan ala-asteen koulu ei tarvitse mitään todistuksia lähtömaasta. Heille riittää, kun vanhemmat käyvät täyttämässä joko lähikoulussa tai sivistysosastolla oppilaan henkilötietolomakkeen. Asukastiedot sivistysosasto saa suoraan väestötietojärjestelmästä. Lukion hallintosihteerin ei osannut neuvoa ja suositteli ottamaan suoraan yhteyttä lukion rehtoriin. Lukion rehtorin kanssa sovittiin tapaaminen siten, että myös oppilaan vanhemmat olisivat läsnä.

Puheluiden jälkeen koordinaattori kertoi vanhemmille edellä mainitut peruskoulun aloittamisen käytänteet. Seuravana päivänä koordinaattori kävi yhdessä asiakkaan kanssa sivistysosastolla täyttämässä peruskouluopillaan henkilötietolomakkeen, jotta koulu osaisi syksyyn mennessä varautua uuteen oppilaaseen. Se, mihin ala-asteeseen oppilas sijoittuisi, ei tuolloin vielä varmuudella tiedetty. Hallintosihteerin kuitenkin tähdensi, että kouluruoka, -tarvikkeet ja -kyyti (ensimmäiset 3 vuotta) ovat ilmaiset ja että ala-aste valikoituisi koulujen resurssien mukaan (kouluavustaja ja erityisopettaja). Sihteerin mukaan oli hyvä asia, että he saivat tietää mahdollisesta uudesta oppilaasta jo näin varhaisessa vaiheessa, jolloin heillä on sivistysosastolla aikaa valmistella asioita.

Sivistysosaston jälkeen käytiin keskustelemassa lukion rehtorin kanssa. Häneltä kysyttiin, pitääkö maahanmuuttaja-oppilaan osallistua pääsykokeisiin. Rehtorin mukaan tilanne on heille uusi. Pääsykoetta he eivät tässä poikkeustapauksessa ryhdy järjestämään, mutta sen sijasta tarvitaan 9. luokan todistus (tai vastaava) ja selvitys matematiikan oppimäärästä (suomeksi tai englanniksi käännettynä). Se saako oppilas suomen kielen tukiopetusta, on sivistysosaston harkinnan varassa. Rehtori antoi oppilaan vanhemmalle lukion ensimmäisen lukuvuoden kurssien aikataulun ja listan kursseilla tarvittavista oppikirjoista, joiden oppilaan tulee itse

hankkia, kuten myös muut opiskelutarvikkeet.

Näiden tapahtumien jälkeen vanhemmat kertoivat yllättyneensä myönteisesti, kuinka hyvin Kauhavan koulut aikovat huomioida heidän lapsensa. Saadun kokonaistiedon myötä vanhemmat rohkaistuivat ja ryhtyivät vakavissaan valmistelemaan perheen yhdistämistä. Käytännössä perhe vertaili lähtömaan ja tulomaan tulotasojen sekä peruspalveluiden eroja ja päätyivät siihen, että perheen tulevaisuuden kannalta perheenjäsenten muutto Kauhavalle on järkevin ratkaisu.

Syksyllä 2012 koordinaattori totesi, että koulut olivat järjestäneet uusien maahanmuuttajalasten koulunkäynnin mallikkaasti. Koordinaattori oli läsnä, kun lukion rehtori esitteli uudelle oppilaalle ja hänen vanhemmalleen lukion henkilökuntaa sekä opetustiloja, selittäen missä mitään oppitunteja pidetään. Lisäksi rehtori varmisti, että oppilaalla on tiedossa kurssien aikataulut ja niissä tarvittavat oppikirjat. Lopuksi rehtori toivotti uuden oppilaan tervetulleeksi. Ala-asteen oppilaalle valikoitui koulu, jossa on hänen äidinkieltään puhuva kouluavustaja. Hänelle järjestyi myös yhteinen koulukyyti muiden lasten kanssa. Lisäksi oppilaille järjestettiin yhteinen suomen kielen tukiopetus varsinaisen koulupäivän jälkeen. Kokonaisuutena voidaan sanoa, että Kauhavan koulut ovat sangen hyvin toteuttaneet maahanmuuttajalasten koulunkäynnin järjestelyt. Yhdistetyn perheen sujuva kotoutuminen riippuu jatkossa pitkälti perheen motivaatiosta ja määrätietoisuudesta vaikeinakin hetkinä.

Saatujen kokemusten myötä koordinaattori on jatkossa kannustanut perheen yhdistämistä harkitsevia kertomaan aikomuksistaan riittävän ajoissa, jotta sivistysosastolla olisi aikaa valmistella lasten koulunkäynnin järjestelyjä. Koordinaattori suosittelee asiakkaille, että perheen muutto tapahtuisi ennen kouluvuoden alkua. Nykyään koordinaattori tekee tiivistä yhteistyötä sivistysosaston ja koulujen kanssa. Esimerkiksi oppilaan henkilötietolomake pyritään täyttämään jo koordinaattorin palvelujen yhteydessä, jotta sivistysosasto voi ajoissa varautua uuteen oppilaaseen. Koordinaattori järjestää myös perheille tutustumistapaamisia kouluihin ennen varsinaista muuttoa. Myös lasten tai perheiden kotoutumisongelmissa koordinaattori toimii ikään kuin ohjauksen ja neuvonnan tulokkaavana avustajana.

Päivähoidon ohjausta ja neuvontaa koordinaattori ryhtyi valmistelemaan kesällä 2012. Kauhavalla päivähoidon toteutuksesta vastaa Kuntayhtymä kaksineuvoinen.

Koordinaattori otti yhteyttä sen varhaiskasvatusjohtajaan ja pyysi häntä kertomaan, miten vanhempien tulee menetellä, jotta lapset pääsisivät päivähoitoon. Johtaja kertoi, että kunnallista päivähoitoa haetaan lapsikohtaisesti lomakkeen avulla, jonka liitteeksi tulee toimittaa perheen tuloseselvitys. Hakemus voidaan palauttaa kaksineuvoisen toimiston tai haluttuun hoitopaikkaan. Johtajan kanssa koordinaattori sopi, että hän voi avustaa hakijoita lomakkeen täyttämässä ja palauttamisessa sekä kertoa, että kaksineuvoinen päättää päivähoitopaikasta sen mukaan, missä on vapaita paikkoja. Riippuen vanhempien elämäntilanteesta hakemuksen käsittely kestää kahdesta viikosta neljään kuukauteen.

Koordinaattorin ohjaus päivähoidon osalta käynnistyi syksyllä 2012, kun työperusteinen maahanmuuttajaperhe pyysi neuvoja päivähoidon käytänteistä. Heille koordinaattori kertoi päivähoidon arkikäytänteistä, muun muassa lasten varhaiskasvatuksesta ja turvallisuudesta huolehtimisesta. Seuraavaksi täytettiin hakemuslomakkeet, jotka palautettiin kaksineuvoisen toimistoon. Perheen lapsi sai hoitopaikan kahden viikon kuluttua. Lapsen vanhemmat kertoivat olevansa todella tyytyväisiä hoitopaikan laatuun ja sen nopeaan järjestymiseen.

Verotus- ja työttömyysturvakäytänteet. Koordinaattorin toiminnan alkuvaiheessa verotuksen ja työttömyysturvan käytänteistä ajateltiin kerrottavan pääpiirteet ja tarvittaessa tarkentavasti. Toimintatapa on osoittautunut hyväksi, sillä havaintojen mukaan asiakkaat ovat käytännössä tietämättömiä näistä asioista. Muuton rekisteröinnin yhteydessä maahanmuuttajan tulisi saada Perustietoa Suomesta (2011) oppaan. Siitä on useita kieliversioita ja siinä käsitellään pintapuolisesti myös Suomen verotuksen ja työttömyysturvan käytänteitä. Valitettavasti Seinäjoen maistraatti tai poliisi ei näytä jakavan opasta, sillä harva koordinaattorin asiakas on nähnyt opasta. Toisaalta opas on raskaslukuinen, joten yhteiskunnan peruskäytänteet on syytä kertoa myös koordinaattorin toimesta.

Havaintojen perusteella työssä käyvät maahanmuuttajat ovat verrattain ahkerasti asioineet Kauhavan verotoimistossa. Tosin turhan usein asiakkaiden pyrkimyksenä on pienentää sen hetkistä pidätysprosenttia, jolloin he seuraavana vuonna ihmettelevät, miksi työkaverit saivat veronpalautusta ja he sen sijaan jäännösveroja maksettavaksi. Verojen välttelyssä lienee kyse lähtömaassa omaksutut kulttuuriset tottumukset.

Nykyään koordinaattori kertoo asiakkaille, että Suomessa palkkatulon ja/tai työttömyyspäivärahan verotus on progressiivinen, tarkoittaen, että mitä suuremmat ansiotulot sitä korkeampi on veroprosentti. Alustava veroprosentti on merkitty verokorttiin, mutta lopullinen vero määräytyy seuraavana vuonna lopullisessa verotuksessa. Siksi koordinaattori suosittelee, että asiakas rastittaisi verokorttiinsa A-vaihtoehdon tai kävisi tarkistuttamassa pidätysprosentin verotoimistossa, jotta hän välttyisi jäännösveroilta. Asiakkaalle kerrotaan, että edellisen vuoden tuloista tulee ensimmäinen veroilmoitus seuraavan vuoden keväällä. Veroilmoituksen tiedot kannattaa tarkistaa ja siihen on hyvä täydentää asunnon ja työpaikan väliset matkakulut sekä muut tulonhankkimiskulut. Esimerkiksi, jos maahanmuuttajalla on oma vakituinen asunto, siihen kohdistuvat remontti- ja lainan korkokulut ovat osittain vähennyskelpoisia. Myös tilanteessa, jossa puoliso ja lapset ovat jääneet lähimmäisiin, ovat perheen luona käymisen matkakulut vähennyskelpoisia. Näistä matkoista tulee säilyttää tositteet, kuten matkaliput.

Havaintojen mukaan useimmat asiakkaat ovat tietämättömiä suomalaisesta työttömyysturvajärjestelmästä. Koordinaattori on alusta alkaen kertonut asiakkaille, että jos hän joutuu lomautetuksi tai työttömäksi, hänellä on tietyin edellytyksin oikeus työttömyysturvaan, jonka maksaa joko Kela tai työttömyyskassa. Koska työttömyyskassan ansiosidonnainen päiväraha on huomattavasti suurempi kuin Kelan peruspäiväraha, koordinaattori suosittelee asiakkaitaan liittymään työttömyyskassaan jo työsuhteen alussa, vaikka se olisikin lyhytaikainen. Työtön työnhakija on oikeutettu ansiosidonnaiseen päivärahaan, kun hän on tehnyt työttömyyskassan jäsenyyden aikana 34 viikkoa (vähintään 18 tuntia per viikko) palkkatyötä viimeisen 28 kuukauden aikana. Asiakkaille kerrotaan, että työttömyyskassaan voi liittyä ammattiliiton jäsenyyden tai yleisen työttömyyskassan kautta. Lisäksi asiakkaille kerrotaan ammattiliiton edunvalvonnasta. Yleensä työsopimuksesta ilmenee sovellettava työehtosopimus ja sitä kautta oikea ammattiliitto. Useimmat asiakkaat ovat saadun tiedon myötä liittyneet työttömyyskassaan, usein ammattiliiton kautta.

Monet työtä vailla olevat maahanmuuttajat ja tilapäistyöntekijät luulevat virheellisesti, että koordinaattori auttaa myös työpaikan löytämisessä. Nämä asiakkaat koordinaattori ohjaa TE-toimiston palvelujen piiriin tai vaihtoehtoisesti hakemaan työtä suoraan yrityksistä tai henkilöstövälitysyriyten kautta, esimerkiksi tutustu-

mallalla TE-toimiston ja yritysten Internet-sivustoihin. Koordinaattori kuitenkin varmistaa, että he hallitsevat työhakemuksen ja ansioluettelon laatimisen perusteet.

4.4.3 Alkukartoitus- ja kotoutumissuunnitelmapalvelu

Tausta. Ennen kunnan toimea koordinaattori oli käynyt ERKKI-projektiryhmän kanssa 30.11.2011 tutustumassa Keski-Suomen Palapeli2-projektin pitkän alkukartoituksen malliin (ks. Huttunen ym. 2012, 12–17). Koordinaattori osallistui havainnoitsijan roolissa kartoitettavien oppimisvalmiuksien testaamiseen, kuten matemaattisten valmiuksien, muistin, hahmotuskyvyn ja opiskeluvälineiden testaamiseen. Kokonaisvaikutelmaksi muodostui, että perusteellinen testaaminen voi olla tarpeen, mikäli sopivan kotoutumiskoulutuksen tason tunnistaminen muodostuu vaikeaksi. Testit toteutettiin kuitenkin suomen kielellä, jolloin kartoitettavat eivät aina oivaltaneet annettuja tehtäviä. Tällöin kartoitettavat stressaantuivat, mikä väijäämättä vääristi testien tuloksia. Koordinaattori koki, että Palapeli2:n alkukartoitusmalli soveltuu heikosti Kauhavan maahanmuuttajien tarpeisiin.

Tammikuussa 2012 koordinaattori osallistui ERKKI-projektin alkukartoitusmallin suunnitteluun, järjestelyyn ja pilotointiin (ks. Huttunen ym. 2012, 33–36). Malli pilotoitiin 17.–27.1.2012 ja se sisälsi kolme ryhmätapaamista sekä henkilökohtaiset palautekeskustelut. Ryhmätapaamisiin pyrittiin luomaan rento ilmapiiri, jotta kartoitettavat innostuisivat työskentelemään pareissa/ryhmässä. Mallissa voitiin tunnistaa seuraavat heikkoudet:

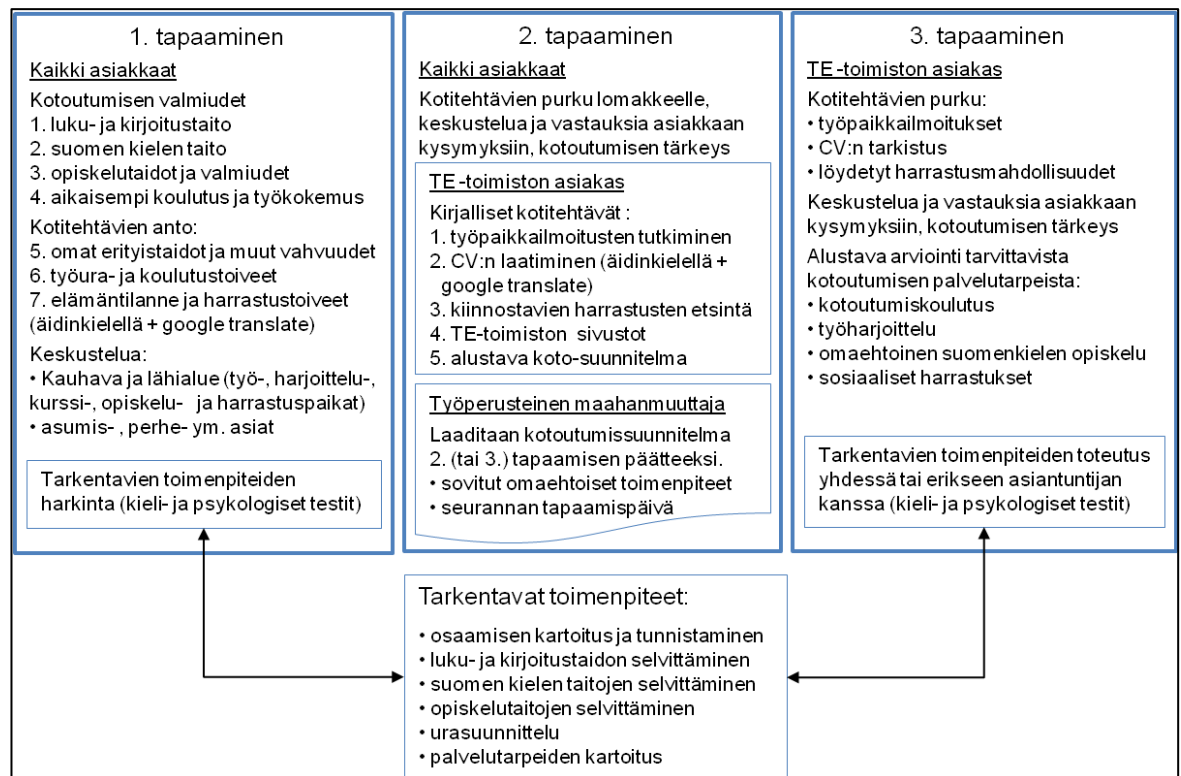
- kartoitettavat eivät täysin ymmärtäneet alkukartoituksen hyötyä
- osa kartoitettavista osallistui arkaillen pari- ja ryhmätehtäviin
- kaikkia alkukartoituksen teemoja ei ennätetty käsitellä ryhmätapaamisissa
- kartoitettavat kaipaivat henkilökohtaisempaa palvelua, eli he halusivat vastauksia omaan elämäntilanteeseen liittyviin kysymyksiin
- järjestelyiltään työläs (aikataulujen yhteensovittaminen) ja joustamaton (asiakas joutuu odottamaan alkukartoitukseen pääsyä)
- kustannuksiltaan kallis (3–4 asiantuntijaa).

Suunnittelu. Siirryttyään kunnan palvelukseen koordinaattori koki epävarmuutta, miten alkukartoituspalvelu olisi järkevää toteuttaa Kauhavalla. Ensinnäkin koordinaattori oli tyytymätön edellä kuvattujen mallien toimintaperiaatteisiin. Ne eivät olleet riittävän asiakaslähtöisiä. Voitiin kuvitella, että maahanmuuttajien lähtökohdat ovat hyvinkin erilaiset, jolloin ryhmäalkukartoitukset testeineen eivät huomioi riittävästi yksilöllisiä tarpeita. Myös kunnan johdon näkemyksenä oli, että rajallisten resurssien vuoksi erityisasiantuntijoiden, kuten kielenopettajan ja psykologin käyttöä alkukartoituksissa tulisi harkita tapauksittain. Kunnan johdonmukaisena ajatuksena oli, että alkukartoituksista saatavat korvaukset (700 euroa/kartoitus) kattaisivat koordinaattorin toimen kustannukset.

Sangen pian tutkimuksessa päädyttiin siihen, että asiakaslähtöisyyden, toiminnan joustavuuden ja kustannustehokkuuden näkökulmista kunnan alkukartoituspalvelu on järkevintä toteuttaa yksilöllisinä alkukartoituksina lean-periaatteita muistuttavalla palvelukonseptilla. Näin toimien välttyttäisiin työläiltä järjestelyiltä ja asiakkaan turhalta odottelulta. Erityisasiantuntijoihin turvauduttaisiin vain tarvittaessa

Kehittäminen. Ensimmäiset alkukartoitukset toteutettiin jo suunnitteluvaiheen yhteydessä, kun maaliskuussa 2012 koordinaattorin luo saapui lähes peräkkäin kaksi TE-toimiston asiakasta. Heidän henkilökohtaisten tapaamisten yhteydessä koordinaattori havaitsi, että asiakkaat olivat tietämättömiä siitä, onko heille tehty TE-toimistossa alkukartoitus. Vaitiolovelvollisuuden johdosta TE-toimisto ei voinut kertoa asiakkaille tehdyistä toimenpiteistä. Epäselvän tilanteen johdosta koordinaattori päätti tehdä kummallekin TE-toimiston asiakkaalle yksilöllisen alkukartoituksen. Näiden alkukartoitusten myötä koordinaattorille vahvistui käsitys, että asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin on hankala soveltaa ryhmäalkukartoitusta.

Näin ollen tutkijat päätyivät siihen, että alkukartoitukset kannattaa toteuttaa jatkosakin yksilöllisinä. Siten koordinaattorin yksilöllisen alkukartoituksen malli (Kuvio 27) kehitettiin asiakaspalvelutoiminnan yhteydessä. Mallin kehittämisessä tukeuduttiin alustavaan kotoutumislain analyysiin, mukaan lukien alkukartoitusasetus.



Kuvio 27. Koordinaattorin yksilöllisen alkukartoituksen malli (muokattu Liite 1).

Mallin keskeiset ominaisuudet olivat käytössä huhtikuun 2012 loppupuolella. Sen pääpiirteitä sovelletaan kaikkiin asiakasryhmiin. Koordinaattorin alkukartoituspalvelua tarjotaan tarvittaessa kaikille asiakkaille, vaikka maahanmuutosta olisi kulu-
 nut yli kolme vuotta. Palvelun käynnistämisestä päättää asiakas. Tarve alkukartoitukselle selviää ohjauksen ja neuvonnan aikana, kun asiakkaalle kerrotaan muun muassa alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman sisällöstä ja hyödyistä.

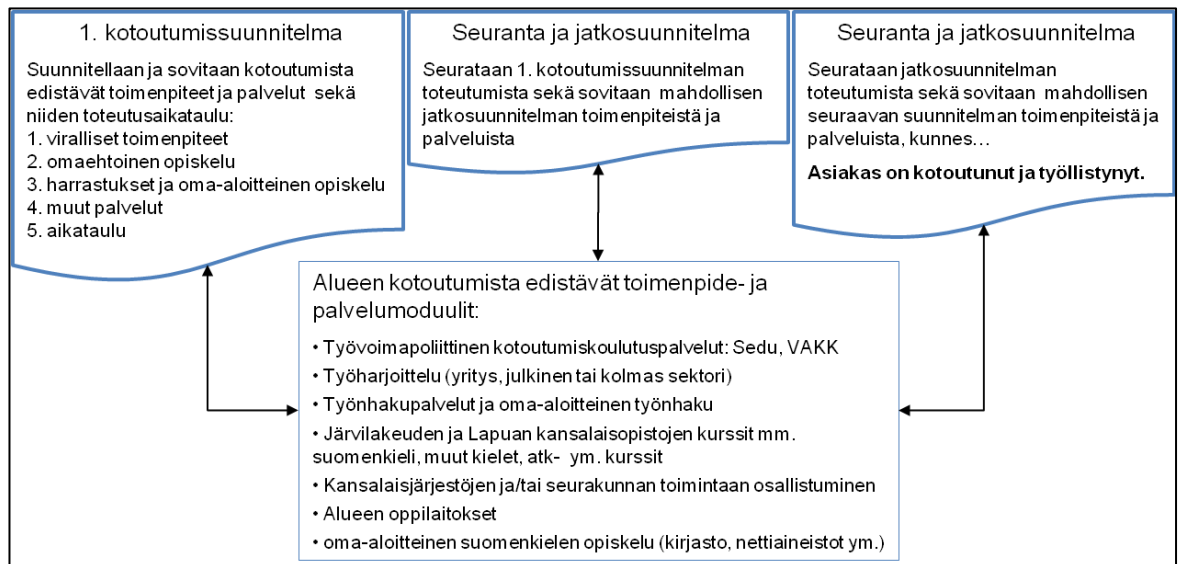
Koordinaattorin yksilöllinen alkukartoitus on jatkumo henkilökohtaisele ohjaus- ja neuvontapalvelulle, jossa luottamuksellista suhdetta on jo pohjustettu. Yksilöllinen alkukartoitus pyritään jakamaan kahteen–kolmeen tapaamiseen siten, että asiakkaalle varataan tapaamisten väliin muutama päivä kotitehtävien tekoon. Kotitehtävillä asiakas aktivoidaan aloitteelliseen suunnitteluun ja siihen, että palvelujen jälkeen asiakas kykenisi itsenäisesti edistämään omaa tavoitteellista kotoutumistaan. Tapaamisten suunnittelussa otetaan huomioon asiakkaan työ- ja muu elämänrytmi sekä hänen kulkumahdollisuudet. Alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimiseksi suunniteltiin täyttölomakkeet: yksi versio koordinaattorille ja toinen asiakkaalle (Liite 4 & 5). Asiakkaan lomake on suomenkielinen ja se on tarkoitettu kotitehtävien tekemiseen. Asiakas voi täyttää lomakkeen haluamallaan kielellä.

Ensimmäinen alkukartoitustapaaminen aloitetaan luottamusta syventävällä alkuhaastattelulla. Siinä käydään rennon ja avoimen keskustelun myötä läpi asiakkaan historia, maahanmuuton syyt ja nykyinen elämäntilanne. Alkuhaastattelussa syvennetään myös ohjaus- ja neuvontapalvelun aiheita ja tunnustellaan asiakkaan kotoutumisen valmiuksia, joiden avulla harkitaan tarvetta erityistoimenpiteisiin (testit). Haastattelun ohessa koordinaattori täyttää asiakkaan asiakirjojen avulla koordinaattorin alkukartoituslomaketta. Vähitellen koordinaattori ohjaa keskustelua kohti asiakkaan tulevaisuuden suunnitelmia ja toiveita niin kotoutumisen kuin työ-, opiskelu-, perhe-elämän ja harrastusten näkökulmista. Samalla koordinaattori kertoo Kauhavan ja sen lähialueen tarjoamista mahdollisuuksista. Asiakkaan tarkentaviin kysymyksiin pyritään löytämään vastaukset, muun muassa puhelimitse ja Internet-haun avulla. Ensimmäisen tapaamisen päätteeksi annetaan kotitehtävät, joiden avulla asiakas voi kotona reflektoida omia osaamisiansa, vahvuuksiansa, kotoutumisen valmiuksia ja tulevaisuuden tavoitteita. Asiakkaan alkukartoituslomakkeen (Liite 5) vaativin kysymys: ”Missä näet itsesi 5 vuoden kuluttua?” on jätetty lomakkeen loppuun, mutta sitä pohjustetaan jo ensimmäisessä tapaamisessa.

Toinen tapaaminen aloitetaan purkamalla kotitehtävät. Yleensä asiakkaalla on reflektoinnin myötä runsaasti kysyttävää, muun muassa ammatillisen kehittymisen mahdollisuuksista Suomessa. Siten toisessa tapaamisessa keskustellaan asiakkaalle tärkeistä aiheista, jotka osaltaan edistävät hänen sujuvaa kotoutumista. Yleensä asiakas hahmottaa lopulta itse kuinka paljon suomen kielen osaaminen tarjoaa tai rajaa hänen tulevaisuuden mahdollisuuksia Suomessa. TE-toimiston asiakkaalle annetaan lisää kotitehtäviä: kiinnostavat työpaikkailmoitukset, CV:n laatiminen ja harrastusten etsintä. Lisäksi häntä opastetaan rekisteröitymään TE-toimiston Internet-sivuilla työttömäksi työnhakijaksi ja lukemaan TE-toimiston kotoutuja-asiakkaalle tarkoitetun oppaan. Toisen tapaamisen päätteeksi kaikille asiakkaille annetaan kotitehtäväksi laatia alustava kotoutumissuunnitelma. Koordinaattori kertoo olevansa tavoitettavissa, kun asiakkaalla syntyy kotona kysymyksiä. Työssä käyvälle asiakkaalle, joka on jo hahmottanut itselleen kotoutumisen moduulit, laaditaan kotoutumissuunnitelma valmiiksi toisen tapaamisen päätteeksi.

Kolmannessa tapaamisessa työssä käyvän asiakkaan kohdalla käydään täydentäen läpi hänen laatima alustava kotoutumissuunnitelma. Tietojen pohjalta koor-

dinaattori täydentää myös omaa virallista lomaketta, jonka allekirjoittavat asiakas ja koordinaattori. TE-toimiston asiakkaan kohdalla kolmas tapaaminen pidetään TE-toimistossa. Tapaamisessa puretaan annetut kotitehtävät ja samalla täydennetään koordinaattorin lomaketta. TE-toimisto varmistaa asiakkaan asiakirjojen perusteella, että sillä on asiakkaasta oikeat ja riittävät tiedot. Tämän jälkeen keskustellaan toimenpide- ja palvelumoduulien realistisista vaihtoehdoista (Kuvio 28).



Kuvio 28. Kotoutumissuunnitelman laatimisen malli (muokattu Liite 1).

Kolmannen tapaamisen päätteeksi kunta ja TE-toimisto laativat yhdessä asiakkaan kanssa ensimmäisen kotoutumissuunnitelman. Tiedot syötetään TE-toimiston tietojärjestelmään. Tämän jälkeen asiakas hakeutuu itsenäisesti, mutta viranomaisten tukemana suunnitelman mukaisten toimenpiteiden ja palveluiden piiriin. Kotoutumissuunnitelman toteutumista valvoo TE-toimisto. TE-toimiston jatkokotoutumissuunnitelmien laatimiseen koordinaattori osallistuu pyynnöstä.

4.5 Toimintamallin kehittäminen ja käyttöönoton edistäminen

Tämän tutkimuksen konkreettisena tavoitteena oli luoda asiakaslähtöinen toimintamalli alkukartoitus- ja kotoutumissuunnitelmapalveluille. Nämä palvelut muodostavat yhdessä ohjaus- ja neuvontapalvelun kanssa kunnan ja TE-toimiston kotoutumispalvelujen kokonaisuuden. Tässä luvussa käsitellään toimintamallin kehittämisen ja käyttöönoton vaiheet sekä monialaisen yhteistyön ongelmia.

4.5.1 Toimintamalli kunnan ja TE-toimiston kotoutumispalveluille

Toimintamallin suunnittelu. Ennen toimintamallin kehittämistä koordinaattorin palvelukonsepti oli jo käytössä arjen työssä. Kevään 2012 havaintojen mukaan TE-toimisto sovelsi pitkälti vanhan kotouttamislain aikaisia käytänteitä. Tämä oli ymmärrettävää, sillä ensinnäkin laki tuli voimaan vasta syyskuussa 2011 ja toiseksi maahanmuuttajat muodostavat vain osan TE-toimiston asiakaskunnasta. Lisäksi tutkimuksessa oli alustavasti analysoitu Kauhavan väestö-, maahanmuutto- ja elinkeinorakenteet, uusi kotoutumislaki sekä Kauhavan kaupunki- ja maahanmuuttostrategia. Analyysissä päädyttiin ensinnäkin siihen, että kunnalla on keskeinen intressi edistää maahanmuuttajien kotoutumista ja monialaista yhteistyötä. Toiseksi uudessa kotoutumislaisissa on selvästi määrätty, että kunta ja TE-toimisto laativat kotoutumissuunnitelman yhdessä maahanmuuttajan kanssa ja vain perustellusta syystä erikseen. Siten johtopäätöksenä oli, että kunnan ja TE-toimiston tulee tehdä yhteistyötä. Kuitenkin vielä keväällä 2012 kunta ja TE-toimisto laativat kotoutumissuunnitelmia erikseen. Tilanteen selittää se, että ennen koordinaattorin toimea kunta ei ollut tuottanut vastaavia kotoutumispalveluja. Jotta kotoutumislain yhteistyön käytänteitä ryhdyttäisiin soveltamaan Kauhavalla, tutkijat päätyivät siihen, että he laativat toimintamalliehdotuksen kunnan ja TE-toimiston väliselle yhteistyölle ja työnjaolle. Ajatuksena oli, että mallia voidaan kehittää edelleen kunnan, TE-toimiston ja ELY-keskuksen yhteistyönä.

Ehdotettava toimintamalli (Liite 1) päätettiin kuvata prosessikaavioiden avulla, jotta toimijatahot voisivat muodostaa kokonaisvaltaisen käsityksen uuden kotoutumislain palveluista ja niiden prosesseista. Kaavioiden avulla kuvattiin asiakkaan monivaiheinen kotoutumisen prosessi ja uuden kotoutumislain alkuvaiheen kotoutumispalvelut osaprosesseina. Tutkijoiden tavoitteena oli, että kaavioiden avulla kotoutumispalveluiden tuottajat voivat jatkossa hahmottaa palveluiden puutteet ja tehostaa asiakkaan kotoutumisen osaprosesseja ja niiden välisten rajapintojen liitettävyyttä, esimerkiksi lean-ajattelun avulla.

Suunniteltu toimintamalli (Liite 1) sisältää ehdotuksen, että kunta (koordinaattori) suorittaa myös TE-toimiston asiakkaan alkukartoituksen, jonka jälkeen kunta ja TE-toimisto laativat kotoutumissuunnitelman yhdessä asiakkaiden kanssa. Tutkijat päätyivät kyseiseen alkukartoituksen työnjakoratkaisuun sillä perusteella, että

koordinaattori on erikoistunut työssään pelkästään maahanmuuttajiin, kun vastavasti TE-toimisto palvelee maahanmuuttajia muiden asiakasryhmien ohessa. Pääteltiin, että koordinaattori omaa paremmat edellytykset toteuttaa alkukartoitukset laadukkaasti ja tehokkaasti, muun muassa monipuolisen kielitaidon avulla. Taloudellisesta näkökulmasta kyse on paikallisten niukkojen resurssien käyttämisestä kokonaistehokkuutta lisäävästi työnjaon/erikoistumisen avulla.

Toimintamallin esittely. Koordinaattori esitti toimintamalliehdotuksen 9.5.2012 Kauhavan kaupungin ja TE-toimiston palaverissa. Palaveriin osallistui paikallisorganisaatioiden johdon edustajia ja asiakaspalvelun työntekijöitä. Koordinaattorin toimintamallin esittelyn lomassa TE-toimisto kertoi sen kotoutumispalveluiden käytänteistä: Asiakas pääsee TE-toimiston palvelun piiriin yleensä viikon sisällä. Ohjaus- ja neuvontapalvelussa keskitytään asiakkuuteen oikeuttavien asiakirjojen tarkistamiseen ja tarvittaessa ohjaamiseen oikean viranomaisen luo asiakirjojen täydentämiseksi. Kotoutumissuunnitelma (alkukartoituksineen) laaditaan yleensä ensimmäisen varsinaisen tapaamisen päätteeksi. Tapaaminen kestää yleensä reilun tunnin ajan, puhelintulkkia käytettäessä pitempään.

Seuraavaksi palaverissa keskusteltiin, voisiko kunnan koordinaattori suorittaa myös TE-toimiston asiakkaiden alkukartoitukset, jonka jälkeen kunta ja TE-toimisto laatisivat yhdessä asiakkaan kanssa kotoutumissuunnitelman. Ehdotukselle löytyi kannattajia, sillä koordinaattorin alkukartoituksen mallia pidettiin erinomaisena, josta olisi selvästi hyötyä myös TE-toimistolle ja ennen kaikkea sen asiakkaille. Toisaalta TE-toimisto piti ongelmana ”työ- ja elinkeinoministeriön lakia”, jonka mukaan heidän on rekisteröitävä asiakkuus välittömästi ja laadittava henkilöstöresurssien mukaan kotoutumissuunnitelma saman tien, jolloin kunta ei voi enää tehdä TE-toimiston asiakkaan alkukartoitusta muun muassa siksi, että laki estää heitä luovuttamasta asiakastietoja. Koordinaattorin kysymykseen: ”Mikä tämän työ- ja elinkeinoministeriön lain nimi on?” ei tuolloin tarkalleen muistettu.

Keskustelun lomassa todettiin, että TE-toimistolla on omat ohjeet, joita heidän tulee noudattaa. Keskustelun edetessä ilmeni myös epävarmuutta siitä, maksaisiko ELY-keskus koordinaattorin TE-toimiston asiakkaille tehdyistä alkukartoituksista korvauksia kunnalle. Kunta harmitteli asian epäselvyyttä ja totesi: ”Laki antaa ymmärtää, mutta ei ymmärrä antaa”, tarkoittaen, että lait kyllä määräävät kunnalle

lisää tehtäviä, mutta niiden hoitamiseen ei osoiteta määrärahoja. Keskustelun edessä koordinaattori koki, että palaverissa pyrittiin konsensushakuiseen sopuun ehdotetun toimintamallin kustannuksella. Palaverissa päädyttiin kuitenkin erimielisinä siihen, että kunnan ja TE-toimiston välinen yhteistyö kotoutumispalveluiden tuottamisessa ei nykyisten sääntöjen puitteissa ole mahdollista. Jatkopalaverin tarpeesta ei keskusteltu. (Muistio 9.5.2012.) Palaverin tulos oli kotoutumislain määräysten vastainen, esimerkiksi kotoutumissuunnitelman laatimisen osalta.

Palaverin jälkeen eräs kotoutumislakiin perehtynyt osallistuja, harmitteli, ettei ehdotettua toimintamallia voitu ottaa käyttöön, todeten koordinaattorille: ”Minäkin haluaisin tietää työ- ja elinkeinoministeriön lain nimen”. Seuraavana päivänä, kun koordinaattori harmitteli palaverin lopputulosta ääneen, eräs kunnan viranomaisen selitti koordinaattorille, että tilanteelle ei voi mitään, sillä ELY-keskus määrittelee pelisäännöt kunnan ja TE-toimiston yhteistyölle.

Myöhemmin toukokuussa ELY-keskukselta tultiin opastamaan kuntaa alkukartoituskorvausten hakemisessa. Lisäksi keskusteltiin lainsäädännöllisistä ristiriidoista, jotka näyttävät olevan esteenä kunnan ja TE-toimiston yhteistyölle ja työnjaolle. Työ- ja elinkeinoministeriön lain nimi jäi edelleen epäselväksi. Kesän aikana koordinaattori jatkoi tuloksettomasti lain nimen tiedustelua.

Analyysi. 9.5.2012 pidetyn palaverin keskustelun pohjalta voitiin todeta, että ehdotettua toimintamallia pidettiin periaatteessa käyttökelpoisena, mutta käytännössä ei. Palaverin tuloksesta voitiin päätellä, että uuden kotoutumislain suomat mahdollisuudet paikallistason yhteistyölle oli vielä omaksumatta ja että koordinaattorin yksilöllisen alkukartoituksen todelliset hyödyt asiakkaiden tarpeiden ja jatkotoimenpiteiden näkökulmista ei välttämättä oivallettu. Voitiin päätellä, että organisaatioille asiakaslähtöinen ajattelu oli vierasta. Myös organisaatioiden yhteiskehittelyn valmiuksissa voitiin nähdä parantamisen varaa. Palaverissa organisaatiot tarkastelivat asioita liikaa omien intressien näkökulmista (korvaukset, resurssit, nykykäytänteet ja -säännöt) ehdotetun toimintamallin kokonaishyödyn kustannuksella.

Vähitellen kesän 2012 aikana tutkijoille muodostui kehittävän työntutkimuksen ideoiden avulla käsitys, että kotoutumislain mukaista yhteistyötä hidastaa julkisorganisaatioiden hierarkkinen, omaksuttuihin sääntöihin nojautuva toimintakulttuuri.

Kukin organisaatio toimii itsenäisesti ja muiden organisaatioiden käytänteisiin ei ole soveliasta puuttua. Lattiatason uudistusesityksiin ei ole totuttu, eikä niihin välttämättä haluta paneutua, sillä niistä aiheutuisi ikään kuin ylimääräistä selvitystyötä. Organisaatioiden välinen vuoropuhelu on konsensushakuista, jossa arvon luomisen ongelmia vältellään. Myönteiset ja kielteiset ongelmat lakaistaan ikään kuin maton alle, jotta organisaatiot voivat toimia vakiintuneiden käytänteiden mukaisesti. Voidaan väittää, että julkisorganisaatioiden eräänä perusoletuksena on, että niillä ei ole pakottavaa tarvetta kehittää ja tehostaa toimintoja vastaavalla tavalla kuin yrityksillä. Aloitteellinen uudistaminen asiakastarpeiden näkökulmasta on uutta. Mieluummin odotetaan uudistusten ohjeita ylhäältä.

Muutoinkin tutkijoille muodostui käsitys, että paikallistasolla ministeriöiden tai ELY-keskuksen ohjeita pidetään ylhäältä annettuina. Kustannusseuraamusten takia uusiin ohjeisiin perehtymistä saatetaan paikallistasolla vältellä. Mikäli niihin perehdytään, niitä ei oivalleta tulkita paikallisten tarpeiden näkökulmista, vaikka esimerkiksi kotoutumislaki antaa juuri kunnalle ja TE-toimistolle päätösvaltaa paikallisten kotoutumispalveluiden kehittämisessä (vrt. desentralisaatio). Voidaan todeta, että osa palaverin osallistujista ei ollut perehtynyt riittävästi uuteen kotoutumislakiin, mutta tekivät hieman hätäisiä johtopäätöksiä perusoletusten pohjalta. Ensinnäkin perusoletus, jossa ylhäältä annetut ohjeet merkitsevät paikallistasolla lisää työtä ja kustannuksia ilman riittävää korvausta, on ainakin kotoutumislain osalta hieman virheellinen. Toiseksi organisaatioiden hierarkian näkökulmasta ELY-keskus ei ole pelisääntöjen määrittäjä, vaan ennemmin paikallisten perustoimintojen kehittämisen ja yhteensovittamisen tukioorganisaatio (vrt. yrityksen arvoketju), eteenkin, jos paikallistasolla asioita osataan niin tulkita ja vaatia. Esimerkiksi kotoutumislaisissa (L 30.12.2010/1386, 30–31 §, 37 §) määrätään:

Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä ... paikallistasolla. ... Paikallisten viranomaisten on kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä. ... [ELY-keskuksen] vastuulla ovat ... 1) kotouttamisen alueellinen kehittäminen, yhteistyö, yhteensovittaminen ja seuranta; 2) kuntien tukeminen ja neuvonta kotoutumisen edistämisessä; 3) [TE-toimistojen] ohjaus, neuvonta, tukeminen ja osaamisen kehittäminen kotouttamisessa ja työllistymisen edistämisessä ...

Voidaan väittää, että historian saatossa muodostuneet hierarkkisen kulttuurin pe-

rusoletukset hidastavat kotoutumispalveluiden kehittämistä kohti kokonaistaloudellisesti järkevää toimintamallia. On selvä, että ELY-keskus omaksuu helposti ylhäältä ohjaajan roolin, jos paikallistasolla asetelmaa pidetään perusoletuksena. Voidaan esittää, että virheellisten perusoletusten korjaamiseksi tarvitaan avointa, kumppanuuteen pohjautuvaa vuoropuhelua kunnan, TE-toimiston ja ELY-keskuksen välillä. Organisaatiokulttuurin historian saatossa muotoutuneiden perusoletusten muuttaminen on työlästä ja vaatii ennen kaikkea organisaation johdolta osallistuvan johtamisen taitoja, kuten johtamista julkituotujen arvojen mukaisesti. Siten, esimerkiksi kaupunkistrategiassa julkituotujen arvojen, kuten avarakatseisuuden jalkauttamisella voidaan uudistaa organisaatioiden perusoletuksia.

Toimintamallin kokeilu. Toukokuun lopussa koordinaattorin luo saapui lähes perätysten kaksi asiakasta, jotka olivat muuttaneet Suomeen perhesiteen perusteella. Ohjaus- ja neuvontapalvelun yhteydessä heidän kanssa sovittiin alkukartoituksen käynnistämisestä. Kummankin alkukartoituksen aikana selvisi, että he aikovat etsiä työtä, mutta eivät kuitenkaan tienneet, että heidän tulisi hakeutua myös TE-toimiston palvelujen piiriin. Heidän kanssa kuitenkin sovittiin, että ennen kuin he menevät TE-toimistolle, heille tehdään ensin alkukartoitus ja alustava kotoutumissuunnitelma valmiiksi koordinaattorin toimesta, sillä koordinaattori näki tässä erinomaisen tilaisuuden osoittaa ehdotetun yhteistyön ja työnjaon toimintamallin toimivuus käytännössä. Kun alkukartoitukset oli laadittu, sovittiin TE-toimiston kanssa, että koordinaattori osallistuu varsinaisten kotoutumissuunnitelmien laatimiseen.

Koordinaattorin palvelun ansiosta asiakkaiden TE-toimistolla laadittujen varsinaisten kotoutumissuunnitelmien moduulit järjestyivät mallikkaasti. Ensimmäiselle asiakkaalle koordinaattori oli löytänyt loppukesäksi harjoittelupaikan läheisessä päiväkodissa, jonka jälkeen suunnitelmaan kuului, että hän hakeutuu elokuussa alkavaan kielikoulutukseen (jonne hän myös pääsi). Toisen asiakkaan kohdalla tiedettiin, että hän on hakeutumassa syksyllä kokopäiväiseksi opiskelijaksi, joten hänen kanssaan sovittiin, että hän etsii siksi aikaa itselleen kesätyötä (jonka hän myös löysi). Lisäksi sovittiin, että mikäli hän ei pääse kouluun, hänen kanssaan laaditaan loppukesällä kotoutumissuunnitelma, jossa hän hakeutuisi Seinäjoelle kotoutumiskoulutukseen. Hän pääsi kuitenkin hakemaansa kouluun. Kyseisten asiakkaiden vaihtoehtoiset kotoutumisen moduulit suunniteltiin siis alustavasti jo koor-

dinaattorin palvelun aikana. Alkukartoituksessa hahmotettiin myös heidän pidemmän aikavälin päämäärät ja vaihtoehtoiset keinot, eli vaihtoehtoiset kotoutumisen moduulit ja muut oma-aloitteisen kotoutumisen ja kielen opiskelun välineet.

TE-toimisto totesi, että koordinaattorin alkukartoitus helpottaa huomattavasti kotoutumissuunnitelman laatimista, kun asiakas tietää valmiiksi vaihtoehdot. Kokeilun myötä TE-toimistolle selveni myös karenssin määräytymisen perusteet. Myönteisen kokemuksen innostamana TE-toimisto soitti välittömästi ELY-keskukseen ilmoittaen, että kunta (koordinaattori) saa jatkossa tehdä myös TE-toimiston asiakkaiden alkukartoitukset. ELY-keskus suhtautui asiaan vastahakoisesti. Puhelun jälkeen TE-toimisto esitti, että ongelma kierrettäisiin toteuttamalla koordinaattorin alkukartoitukset pikahälytyksellä TE-toimiston aulassa ennen kuin asiakas rekistroidyy työttömäksi työnhakijaksi.

Analyysi. Kokeilusta voitiin päätellä, että organisaatioiden lattiataason yhteistyö on mahdollista. Yhteistyön esteet johtunevat lähinnä organisaatioiden tottumattomuudesta lattiataason aloitteelliseen kehittämiseen ja yhteistyöhön. Organisaatiot ovat tottuneet toimimaan verrattain itsenäisesti ja toiminnan kehittäminen oletetaan kuuluvan johdon tehtäviin. Koordinaattorin kokemuksen mukaan ainakin kunnassa ollaan tottumattomia johdon ja lattiataason väliseen avoimeen ja kehittävään vuoropuheluun (vrt. osallistava kehittäminen). Hierarkkinen organisaatiokulttuuri vaikeuttaa vääjäämättä myös organisaatioiden välistä yhteistyötä (vrt. yhteiskehittely). Näin ollen rajat ylittävässä lattiataason yhteistyössä päädytään vajavaisiin uudistuksiin, jotka eivät ole toiminnan laadullisen uudistumisen kannalta parhaita ratkaisuja. Esimerkiksi alkukartoituksen tekeminen hätäisesti TE-toimiston aulassa on toiminnan laadun ja asiakaslähtöisen palvelun näkökulmista kestävä ratkaisu. Se, miksi ELY-keskus suhtautui vastahakoisesti kunnan ja TE-toimiston väliseen yhteistyöhön ja työnjakoon, on hankala tietää. Taustalla lienee työn ja rahan jakoon liittyvä primaari ristiriita paikallisen toiminnan laadun kustannuksella.

Valmistavan opetuksen opetussuunnitelman kehittäminen. Kunnan ja TE-toimiston yhteistyön edistämisen lomassa koordinaattori ryhtyi toukokuussa 2012 valmistelemaan Kauhavan peruskoulujen välistä yhteistyötä. Tavoitteena oli saada Kauhavan peruskouluille yhteinen valmistavan opetuksen opetussuunnitelma. Sen tavoitteena on edistää opetukseen osallistuvan oppilaan suomen kielen taitoa, ta-

sapainoista kehitystä ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan sekä antaa tarvittavia valmiuksia perusopetukseen siirtymistä varten. Aloite opetussuunnitelman kehittämiseen tuli erään koulun opettajilta, sillä he olivat jo pitkään toivoneet saavansa viralliset työkalut maahanmuuttajalasten opetukseen.

Opettajien neuvomana koordinaattori kokosi opetussuunnitelman laatimista varten työryhmän, johon kutsuttiin jäseniksi peruskoulujen rehtoreita ja erityisopettajia sekä sivistysosaston ja -lautakunnan edustajia. Koordinaattori kokosi kokousta varten alustavan materiaalin, kuten perusopetuslain säädöksen ja opetushallituksen ohjeen opetussuunnitelman perusteista sekä muiden kaupunkien opetussuunnitelmien malleja (benchmarking). Materiaali toimitettiin työryhmän jäsenille etukäteen luettavaksi.

Työryhmän ensimmäinen kokous pidettiin 23.5.2012. Koordinaattori kertoi alkuun, että valmistavan opetuksen järjestäminen maahanmuuttajalapsille on kunnalle pakollista, mutta se voidaan järjestää eri tavoin. Siksi kunnan kouluilla kannattaa olla yhteinen toimintastrategia opetussuunnitelman toteuttamiseksi. Tämän jälkeen keskusteltiin, pitäisikö kunnan keskittää maahanmuuttajalapsen valmistavan opetuksen ajaksi yhteen kouluun vai hajauttaa heidät heti omiin lähikouluihin. Kokouksessa päädyttiin, että on lapsen edun mukaista päästä heti oman koulunsa sosiaalisen yhteisön jäseneksi, mutta jos lähikouluun ei löydetä lapsen äidinkieltä puhuvaa koulunkäyntiavustajaa, voidaan lapsen valmistava opetus ja sen jälkeinen opetus toteuttaa myös toisessa koulussa. Järjestelyssä on otettava huomioon koulukyyditykset. Kokouksessa todettiin, että Kauhavalla tarvitaan maahanmuuttajalapsille yhtenäinen opetussuunnitelma siten, että se on jo syksyllä koulujen käytävissä. Tämän jälkeen sovittiin työryhmän seuraava tapaaminen ja työnjako opetussuunnitelman valmisteluun. (Muistio 23.5.2012.)

Koordinaattori valmisteli muiden mallien pohjalta opetussuunnitelman rungon, jonka hän lähetti työryhmän jäsenille. Seuraava kokous pidettiin 4.6.2012, jolloin rungon pohjalta laadittiin Kauhavan olosuhteet huomioiva opetussuunnitelma. Tämän jälkeen opetussuunnitelma lähetettiin peruskoulujen rehtoreiden ja opettajien kommentoitavaksi. Erityisopettajien täydentämä opetussuunnitelma hyväksyttiin sivistyslautakunnassa 23.8.2012. Koulut ovat ottaneet opetussuunnitelman tyytyväisinä käyttöön ja tiivistäneet muun muassa pedagogista yhteistyötään.

Analyysi. Voidaan arvioida, että opetussuunnitelmasta tuli Kauhavan maahanmuuttajalasten ja koulujen tarpeisiin laadukas ja kustannustehokas. Myös sen laatiminen sujui tehokkaasti. Opetussuunnitelman kehittämisprosessin sujuvuuden taustalta voidaan tunnistaa eräitä syy-seuraussuhteita. Ensinnäkin työryhmällä oli käytössä tarvittava materiaali, johon myös työryhmän jäsenet innostuivat perehtymään. Toiseksi työryhmän jäsenet omaksuivat nopeasti koordinaattorin asiakas-tarpeisiin pohjautuvan strategisen ajattelutavan (tavoitteet–keinot). Kolmanneksi työryhmän jäsenillä, jotka omasivat kokemusta maahanmuuttajalasten opetuksesta, oli korkea motivaatio kehittää ja parantaa maahanmuuttajalasten tarpeisiin soveltuvia kotoutumisen käytänteitä ja työkaluja. Neljänneksi työryhmän kehityskeskustelu perustui avoimen vuoropuheluun ja vapaisiin ajatuskokeisiin. Lisäksi voidaan arvioida, että koulujen yksiköt ovat tottuneet matalan organisaatiohierarkian ansiosta osallistavan kehittämisen kulttuuriin, joka nopeutti myös työryhmän koulujen, sivistysosaston ja -lautakunnan välistä sujuvaa yhteistyötä, yhteiskehittelyä.

4.5.2 Toiminnan ristiriidat ja kohteen laajentaminen

Tausta. Alkuvuodesta 2012 koordinaattori osallistui yhdessä ERKKI-projektin kanssa Kauhavan maahanmuuttotyöryhmän kokoukseen. Projektipäällikkö esitti projektin aikaansaannoksia, jonka jälkeen työryhmässä ihmeteltiin, jatkuukohan projektin työ jollain tapaa Kauhavalla. Keskustelun kulusta voitiin päätellä, että työryhmässä tarvitaan aloitteellisuutta ja ideoita kotoutumispalveluiden kehittämiseen. Tutkijoiden analyysin mukaan maahanmuuttostrategiassa on parantamisen varaa. Tavoitteet on kyllä ilmaistu, mutta konkreettiset keinot puuttuvat.

Tutkimuksessa ennakoitiin jo keväällä, että koordinaattorin palveluiden myötä paikallisen toiminnan pullonkaulan tulee muodostamaan suomen kielen kurssien ja kotoutumiskoulutuksen riittämätön tarjonta. Alkukesästä koordinaattori tiedustelikin erään koulutusyhteisön kiinnostusta ryhtyä järjestämään Osallisena Suomessa -kokeilun kaltaista kielikoulutusta Kauhavalle, jossa kohderyhmänä olisivat myös työmarkkinoilla olevat maahanmuuttajat (kotoutumispolku 1). Koulutusyhteisö oli asiasta kiinnostunut, joten koordinaattori osallistui työnsä ohessa hankeidean alustavaan suunnitteluun ja rahoituksen kartoittamiseen. Osoittautui kuitenkin, että

kunta ja ELY-keskus olivat haluttomia rahoittamaan hankeideaa. Kunnan mielestä ELY-keskuksen tulisi rahoittaa hanke. Vastaavasti ELY-keskus ilmoitti, että sillä ei ole resursseja rahoittaa hanketta. Sen mielestä kunnan tulisi osallistua merkittäväällä osuudella hankkeen rahoittamiseen. Sen lisäksi rahoitusta tulisi hakea esimerkiksi Opetushallitukselta, Euroopan sosiaalirahastolta ja/tai Sisäasiainministeriön kotouttamisrahastolta. Hankkeen suunnittelu päättyi, kun kunta ilmoitti, että kielikoulutusten järjestäminen ja rahoittaminen eivät kuulu kunnan perustehtäviin vaan niiden järjestäminen kuuluu ELY-keskuksen ja/tai muiden tahojen vastuulle.

Koordinaattorin asiakaspalautteiden perusteella voitiin päätellä, että myös kansalaisopiston kielikurssien määrää ja laatua tulee kehittää Kauhavalla. Monet asiakkaat ovat harmitelleet Kauhavan suomen kielen kurssin suurta ryhmäkokoa ja että Kauhavalla ei ole tarjolla eritasoisia kursseja. Asiakkaiden mielestä kansalaisopiston opettajan on hankala tarjota laadukasta opetusta, koska ryhmän koko on liian suuri ja opiskelijoiden lähtötasot ovat erilaiset. Lisäksi asiakkaat ovat harmitelleet, että opetuksessa käytetään liikaa englantia muun muassa kielioopin opettamisessa. Monet maahanmuuttajat toivovat, että asiat selitettäisiin enemmän selkosuomella, sillä monet eivät osaa riittävän hyvin englantia.

Edellä esitetyt seikat ovat heikentäneet opiskelijoiden motivaatiota ja he ovat tilanteeseen turhautuneita. Koordinaattorin arvion mukaan hänen asiakkaista noin kaksi kolmasosaa on päättänyt olla jatkossa osallistumatta kansalaisopiston Kauhavan kielikurssiin. Asiakkaista noin kolmannesosa on kuitenkin päättänyt jatkaa suomen kielen opiskelua kansalaisopistossa, koska heillä ei ole muutenkaan vaihtoehtoa Kauhavalla. He tietävät, että Lapuan ja Seinäjoen kansalaisopistoilla on eritasoisia kursseja. Kuitenkaan heillä ei ole enää työn jälkeen tai perheellisinä voimia lähteä iltaisin opiskelemaan Lapualle, saatiikka Seinäjoelle saakka.

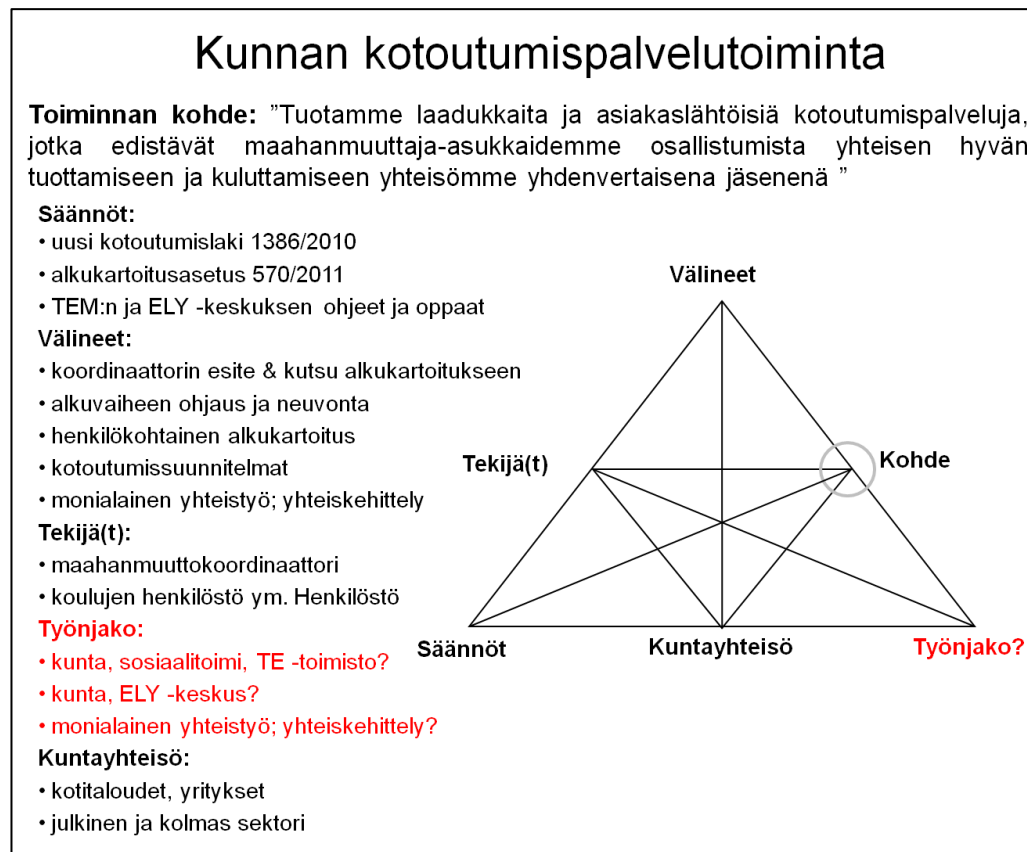
Heinäkuussa tutkimuksessa pääteltiin, että paikallisen kielikoulutuksen tarjonnan lisääminen ja laadun parantaminen kestäväällä tavalla edellyttää kunnan, TE-toimiston ja ELY-keskuksen välistä yhteistyötä, sillä eteenkin tulevaisuudessa paikallisen kielikoulutuksen järjestämis- ja yhteensovittamisvastuu kuulu näille organisaatioille, yhteistyössä koulutusyhteisöjen kanssa. Kevään ja kesän kokemusten perusteella voitiin kuitenkin päätellä, että organisaatiot olivat vielä tottumattomia kehittämään paikallisia kotoutumispalveluja monialaisena yhteistyönä.

Pääteltiin, että olisi järkevää saada ensin toimintamallin mukainen yhteistyö ja työnjako kunnan ja TE-toimiston välillä kuntoon ennen kuin organisaatiot keskittyisivät paikallisen kieli- ja kotoutumiskoulutusten järjestämiseen ja kehittämiseen. Tutkimuksessa päädyttiin siihen, että paikallisten kotoutumispalveluiden kehitystä voidaan jatkossa sysätä eteenpäin tuomalla yhteistyön ilmiöngelmat julki maahanmuuttotyöryhmässä. Ongelmaksi muodostui, kuinka toteuttaa interventio, jotta organisaatioiden edustajat eivät suhtaudu ongelmiin omakohtaisesti vaan ennemmin työyhteisön historian saatossa muodostuneina järjestelmätason ristiriitoina.

Analyysien pohjalta voitiin todeta, että yhteistyön keskeisimmät ilmiöngelmat olivat organisaatioiden hierarkkinen toimintakulttuuri ja uuden kotoutumislain omaksumisen vaikeus. Päädyttiin siihen, että näiden ilmiöngelmien tuominen esille, on järkevintä toteuttaa kehittävän työntutkimuksen analyysivälineiden avulla. Tavoitteena oli, että työryhmässä organisaatiot voisivat reflektoida ajattelu- ja toimintatapojaan kollektiivisella tasolla, mikä puolestaan tukisi oppimisen ja kehittämisen kulttuurin syntymistä organisaatioiden verkossa. Interventiota varten laadittiin esitysmateriaali, jonka koordinaattori esitti maahanmuuttotyöryhmän kokouksessa 10.9.2012.

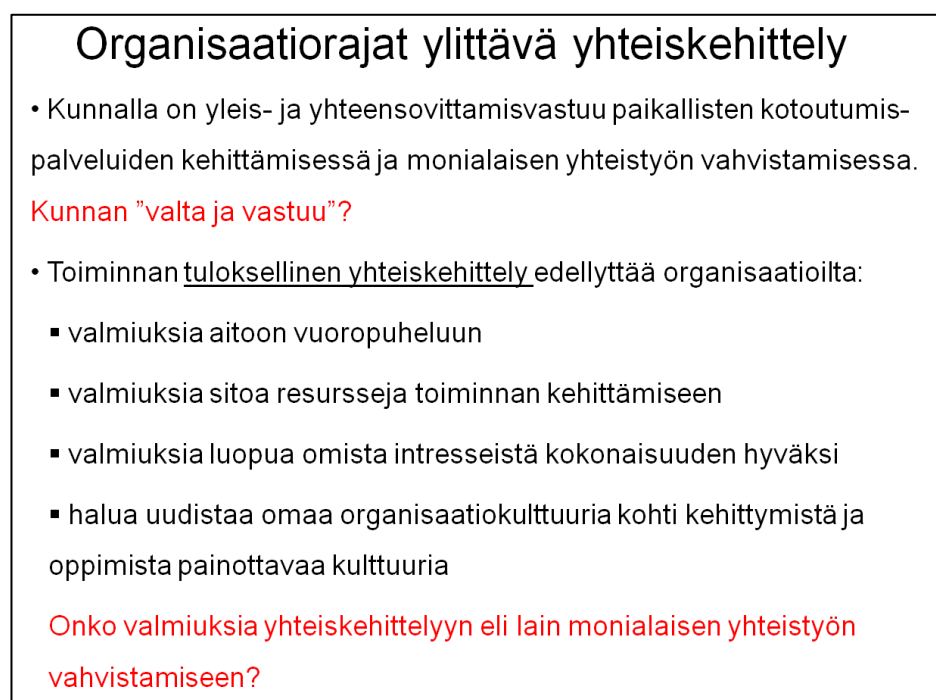
Interventio maahanmuuttotyöryhmässä. Kokouksen alkuun koordinaattori kertasi uuden kotoutumislain tarkoituksen ja sen keskeiset kotoutumispalvelut, minkä jälkeen hän esitti koordinaattorin palvelukonseptin ja siihen mennessä aikaansaadut tulokset. Sen jälkeen keskusteltiin kunnan ja TE-toimiston yhteistyön tilasta. Kokouksessa selvisi, että toimintamallin ja kesän kokeilun mukainen yhteistyö ja työnjako tulee sopia kirjallisella yhteistyösopimuksella.

Seuraavaksi koordinaattori kuvaili toimintakonseptien historialliset perustyyppit ja kuinka kotoutumispalveluiden nykyistä käsityömäistä tai massatuotantomaista toimintaa voidaan uudistaa kohti joustavaa, tuottavaa ja ennen kaikkea asiakastarpeita huomioivampaan suuntaan. Sen jälkeen hän kuvasi toimintajärjestelmän mallin ikään kuin toiminnan kehittämisen työkaluna, jonka jälkeen hän kuvaili kunnan (koordinaattorin) kokemat työnjaon ristiriidat kunnan näkökulmasta (Kuvio 29). Toiminnan kohteessa korostettiin kotoutumislain hengen mukaisesti asiakkaan yksilöllisiä tarpeita ja toiminnan yhteiskunnallista tarkoitusta. Työnjaon kysymysmerkeillä korostettiin kunnan (koordinaattorin) ongelmaa noudattaa uutta kotoutumislakia muun muassa kotoutumissuunnitelmien laatimisessa.



Kuvio 29. Kunnan (koordinaattorin) toimintajärjestelmän kuvaus.

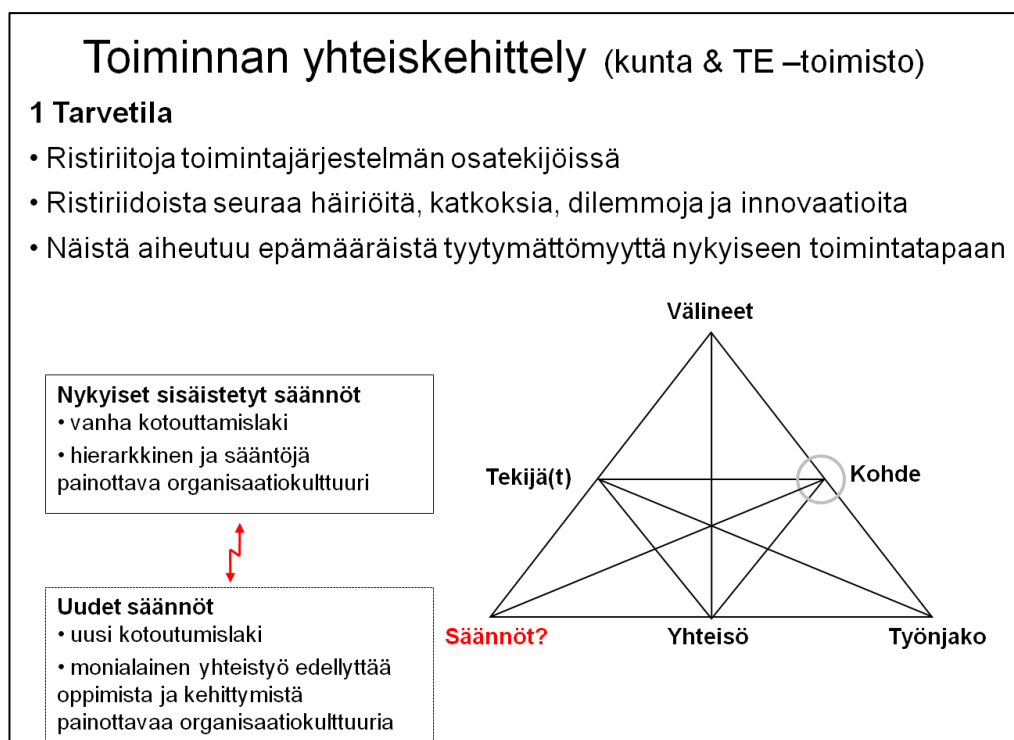
Seuraavaksi koordinaattori esitti, millaisia valmiuksia organisaatioilta edellytetään, jotta rajat ylittävä yhteiskehittely olisi tuloksellista (Kuvio 30).



Kuvio 30. Organisaatorajat ylittävän yhteiskehittelyn edellytykset.

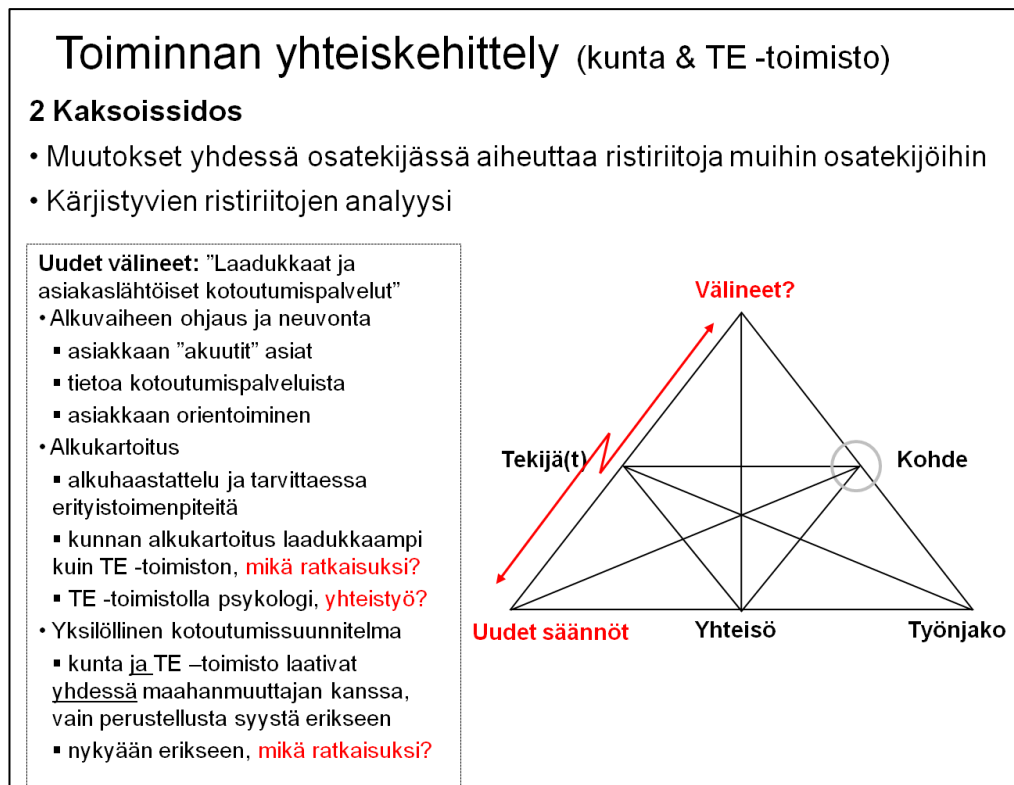
Kolmannen sektorin edustajat ilmaisivat valmiutensa monialaiseen yhteistyöhön ja kertoivat olevansa tyytyväisiä koordinaattorin työhön sekä toivoivat hänen työsuhteensa jatkuvan myös ensi vuonna. Julkisen sektorin edustajat ilmaisivat, että he ovat valmiita monialaiseen yhteistyöhön niin työryhmässä kuin sen ulkopuolellakin.

Seuraavaksi koordinaattori kuvasi kunnan ja TE-toimiston välisen yhteistyön keskeiset primaarit ristiriidat (Kuvio 31), joista aiheutuu toimintaan kielteisiä ja myönteisiä ongelmia, kuten häiriöitä, katkoksia, dilemmoja ja innovaatioita, joiden vuoksi kotoutumispalvelutoimintaan ja monialaiseen yhteistyöhön kohdistuu epämääräistä tyytymättömyyttä.



Kuvio 31. Kunnan ja TE-toimiston primaarit ristiriidat.

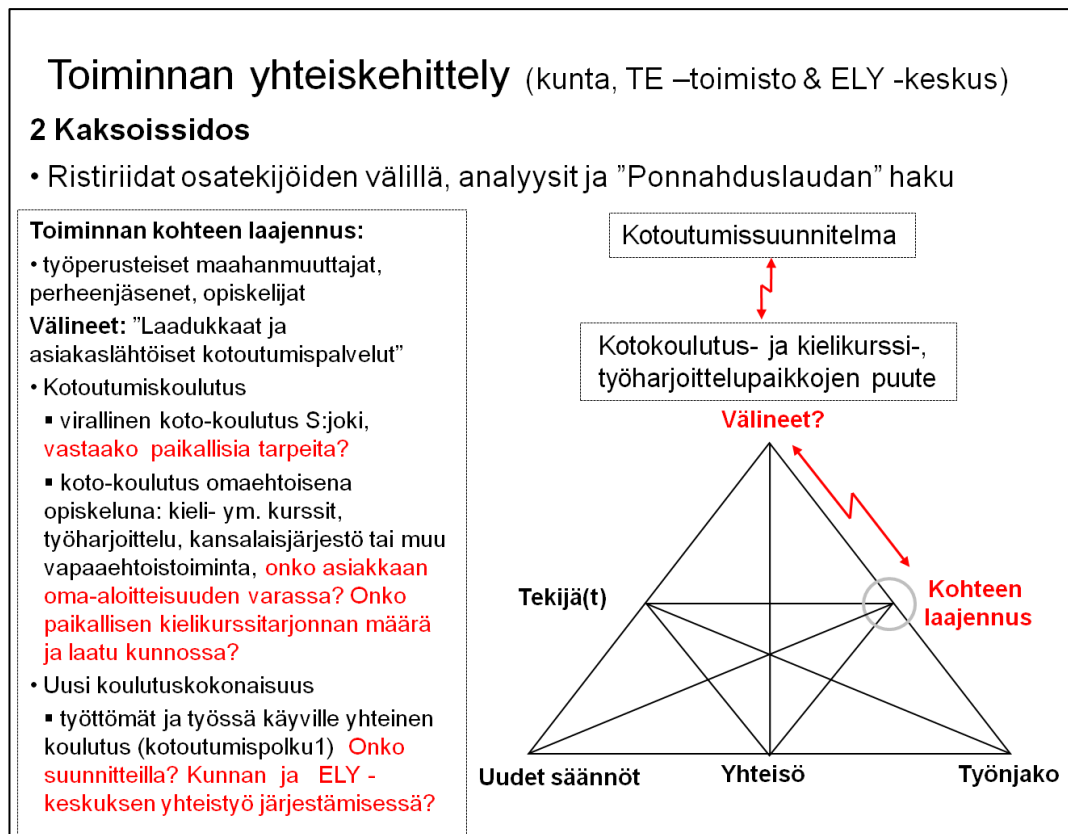
Seuraavaksi koordinaattori kuvaili, miten kunnan ja TE-toimiston yhteistoiminnassa uusien sääntöjen käyttöönotosta seuraa ristiriitoja toimintajärjestelmän osatekijöiden välille (Kuvio 32).



Kuvio 32. Kunnan ja TE-toimiston osatekijöiden väliset ristiriidat.

Osallistujat eivät kommentoineet primaareja ristiriitoja (Kuvio 31). Koordinaattori päätteli, että työryhmässä ei täysin oivallettu ristiriitojen, ongelmien ja epämääräisen tyytymättömyyden välisiä syy-seuraussuhteita ja sitä, että primäärit ristiriidat hidastavat kotoutumispalveluiden kehittämistä. Kokouksessa koordinaattori päätteli, että osallistujat kyllä oivalsivat, että uutta kotoutumislakia on ryhdyttävä soveltamaan uusina sääntöinä. Sen sijaan osallistujat eivät välttämättä sisäistäneet, että hierarkkinen toimintakulttuuri vaikeuttaa monialaista yhteistyötä. Työryhmässä todettiin, että kaksoissidoksen ristiriidat (Kuvio 32) hoituvat, kun kunnan ja TE-toimiston yhteistyössä ja työnjaossa sovelletaan kesällä kokeiltua yhteistyön käytänteitä. Sen mukaan koordinaattori tekee alkukartoituksen TE-toimiston aulassa, jonka jälkeen laaditaan yhdessä kotoutumissuunnitelma. Koordinaattori kysyi, onko asiakasystävällistä toteuttaa alkukartoituksia TE-toimiston aulassa. TE-toimisto ja ELY-keskus eivät nähneet asiassa muutoksen tarvetta, vaan tällaisissa tilanteissa koordinaattorin on vain sopeuduttava nykyisiin sääntöihin. TE-toimisto kertoi, että jos koordinaattori tarvitsee alkukartoituksessa TE-toimiston psykologin palveluja, ovat ne käytettävissä myös videoyhteyden avulla.

Seuraavaksi koordinaattori jatkoi toiminnan ristiriitojen kuvailua (Kuvio 33).



Kuvio 33. Kotoutumisen moduuleihin liittyvät ristiriidat.

Kuviossa tuodaan esille laajennetun toiminnan kohteen, laadukkaan kotoutumissuunnitelman ja nykyisten puutteellisten kotoutumismoduulien väliset ristiriidat. Kuviolla pyritään siis ilmaisemaan, kuinka ratkaiseva merkitys paikallisilla kotoutumisen moduuleilla on maahanmuuttajien kotoutumisessa. Eteenkin, jos toiminnan kohde omaksutaan hahmotelman mukaisesti: ”Tuotamme laadukkaita ja asiakaslähtöisiä kotoutumispalveluja, jotka edistävät maahanmuuttaja-asukkaidemme osallistumista yhteisen hyvän tuottamiseen ja kuluttamiseen yhteisömme yhdenvertaisena jäsenenä” (Kuvio 29).

Koordinaattori kysyi työryhmältä, vastaako Seinäjoen kotoutumiskoulutus paikallisia tarpeita, vai onko mahdollista saada vastaavaa koulutusta Kauhavalta. TE-toimisto kertoi yrittäneensä järjestää Lapualle työvoimapolitiittisen kielikoulutuksen noin kaksi–kolme vuotta sitten. Tuolloin hakijoita saatiin riittävästi ympäri maakuntaa, mutta lopulta koulutus jouduttiin peruttamaan, sillä hakijat eivät ottaneet opiskelupaikkoja vastaan matkaetäisyyden vuoksi. TE-toimiston mukaan sillä ei ole riittävää asiakaspohjaa kielikoulutuksen järjestämiseksi, joten asiakkaiden on jatkossakin mentävä Seinäjoen kielikoulutukseen. TE-toimiston asiakkaille työharjoit-

telu on mahdollista, jos asiakas löytää harjoittelupaikan. Harjoittelupaikkojen suhteen muut olivat vaiti. Kansalaisopiston kielikurssien määrää ja laatua pidettiin riittävänä, vaikka koordinaattori toi esille asiakkailtaan saamansa palautteet.

ELY-keskuksen mukaan uusia koulutuskokonaisuuksia ei ole suunnitteilla. Heille on annettu ministeriöltä tiukat säännöt ja budjetti, joiden mukaan kielikoulutusta järjestetään ainoastaan työttömille työnhakijoille. Koordinaattori totesi, että monelta työttömältä maahanmuuttajalta puuttuu auto tai ajokortti, joka vaikeuttaa heidän kulkemista Seinäjoelle koulutuksen päivärytmin mukaisesti. Hän kertoi, että Kauhavan maahanmuuttajan näkökulmasta päivittäinen kulkeminen Seinäjoelle merkitsee pitkiä päiviä, ylimääräisiä matkakustannuksia, päivähoitojärjestelyjä ja vaatii eteenkin perheellisiltä henkistä jaksamista. Hän totesi, että olisi kokonaistaloudellisesti järkevämpää, jos kauhavalaiset saisivat kielikoulutusta paikkakunnallaan, jolloin koulutuksen järjestämisen ja käyttämisen yhteenlasketut kustannukset olisivat alhaisemmat kuin nykyään. Eteenkin, kun Kauhavalla asuu myös suomen kielin opettajia, jotka käyvät nykyään kunnan ulkopuolella töissä. Olisi siis kokonaistaloudellisesti järkevää järjestää kielikoulutus lähellä opiskelijoiden ja opettajien asuinpaikkaa, mikäli opiskelijoita olisi riittävästi.

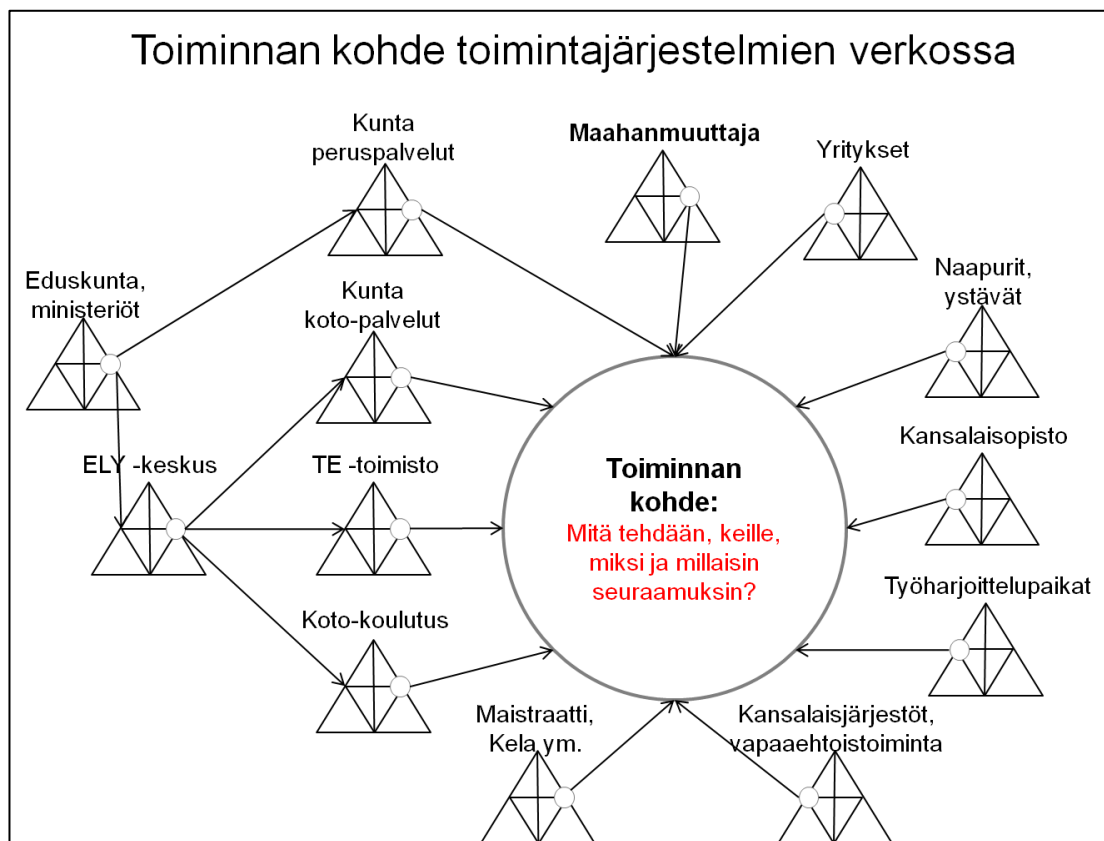
Näiden ajatusten myötä koordinaattori kysyi, onko tulevaisuudessa mahdollista saada Kauhavalle sellaista koulutuskokonaisuutta, johon voisi osallistua yhtä aikaa sekä työssä käyvät että työttömät maahanmuuttajat, jolloin paikallisen kielikoulutuksen osallistujamäärä olisi riittävä. ELY-keskuksen mukaan ensinnäkin ministeriöltä tarvitaan uudet ohjeet, jotka sallivat sellaisen koulutuksen järjestämisen. Toiseksi ELY-keskuksen nykyisiä sääntöjä ja toimintakäytänteitä (tarjouspyyntömenettely) on hankala muuttaa, jotta koulutuksen järjestäminen paikallistasolla olisi mahdollista. Myös TE-toimisto totesi, että sen nykyisillä säännöillä ei ole mahdollista toteuttaa sellaista koulutusta.

Seuraavaksi koordinaattori kysyi, voidaanko kutsua ministeriön virkamies osallistumaan työryhmän kokoukseen, jolloin ministeriölle voitaisiin kuvailla konkreettisesti paikallisia tarpeita. Tähän kommentoitiin, että onhan se mahdollista, mutta tuskin siitä mitään hyötyä on, sillä ministeriössä uudistukset tapahtuvat hitaasti ja sen virkamiehet ovat kovin irrallaan reaalielämästä. Lisäksi ELY-keskus tähdensi, että ylipäättänsäkin uudenlaisen koulutuksen järjestäminen kunnan ja ELY-

keskuksen välisenä yhteistyönä edellyttää ensin kunnalta selvää sitoutumista maahanmuuton toiminnan kehittämiseen.

Seuraavaksi koordinaattori esitti toimintajärjestelmien verkon yleisen mallin. Hän pohjusti, että organisaatiot eli toimintajärjestelmät ovat aina jollain tapaa kytköksissä markkinoihin ja yhteiskuntaan. Kehitettävä toimintajärjestelmä kuvataan usein keskustoimintana, jonka ympärille rakennetaan läheisimmässä yhteydessä olevat naapuritoiminnot. Toimintajärjestelmien verkon avulla voidaan kuvata esimerkiksi organisaatioiden muodostamaa yhteistyöverkostoa tai ihmisten välisiä vuorovaikutusverkostoja.

Pohjustuksen jälkeen koordinaattori esitti tutkijoiden hahmottaman kotoutumispalveluiden järjestelmien verkon (Kuvio 34), jolle työryhmän olisi hyvä määritellä yhteinen toiminnan kohde, Kauhavan maahanmuuttostrategian missio.



Kuvio 34. Kotoutumispalveluiden toimintajärjestelmien verkko.

Osallistujat eivät kommentoineet kotoutumispalveluiden toimintajärjestelmien verkon kuvausta. Lopuksi koordinaattori esitti kehittävän työntutkimuksen mukaisen toiminnan kehittämisen vaiheet ekspansiivisen oppimis- ja kehityssyklin mallin

avulla. Osallistujat eivät kommentoineet syklimalia. Koordinaattori päätteli, että osallistujilla oli vaikeuksia sisäistää toiminnan kehityksen vaiheet, joten hän lopetti interventioesityksensä.

Koordinaattorin esityksen jälkeen TE-toimisto kertoi, että Lapuan Kristillinen opisto valmistelee Töissä Suomessa -hanketta (Osallisena Suomessa -kokeilu), joka tarjoaa mahdollisuuksia työssä käyville maahanmuuttajille kehittää suomenkielen taitoa keskeyttämättä työntekoa. Lisäksi TE-toimisto kertoi, että sillä on nykyisellään noin 70–80 työmarkkinoille hakeutuvaa maahanmuuttajaa (Kauhava ja Lapua). Kokouksen lopussa eräs osallistuja kertoi aloittaneensa tarjoamaan yksityistä suomen kielen opetuspalvelua. (Muistio 11.9.2012.) Interventiomateriaali lähetettiin kokouksen jälkeen kiittauspyynnöllä sähköpostitse työryhmän jäsenille. Osallistujat eivät kuitenkaan saaneensa sähköpostia.

Kokouksen jälkeisinä päivinä koordinaattori sai osallistujilta sekä suullista että kirjallista palautetta. Eräs osallistuja piti koordinaattorin esitystä liian teoreettisena. Toinen osallistuja kehotti koordinaattoria keskittymään työhönsä ja osoittamaan sitä kautta toimen tarpeellisuuden sekä välttelemään asioiden kärjistämistä, jotta toimi jatkuisi. Kolmas osallistuja kertoi, että työryhmässä rivijäsenen on voimakkaiden persoonien vuoksi hankala osallistua keskusteluun ja tuoda esille omia näkökantoja. Neljäs osallistuja kirjoitti arvostavansa koordinaattorin selkeätä ja rehellistä esitelmää:

Minusta tuntuu, että ... ”virallisten tahojen” työntekijät ovat niin kouliintuneita toimimaan lakipykäliensä sisällä, että ihmisläheisyys ja asiakkaan tilanteesta käsin katsominen ei ehkä aina toteudu yhtä sensitiivisesti kuin sinulla. Voi olla, että työntekijät alitajuisesti suojelevat itseään ”liialta eläytymiseltä”. ... Rakentava keskustelu ja rakentava eri mieltä oleminen ovat tärkeitä asioita. ... Toivoisin, että jaksaisit ottaa asioita edelleen esiin myönteisessä hengessä. ... Muutokset ja parannukset tapahtuvat yleensä hitaasti (mikä usein on ärsyttävää). ... Luulen, että virkamiehet ovat herkkänahkaisia siinä, jos he kokevat, että heidän toimiaan arvostellaan. ... (Palaute 11.9.2012.)

Analyysi. Koordinaattorin havainnot ja saamat palautteet vahvistivat näkemystä, että julkisorganisaatiot omaavat hierarkkisen toimintakulttuurin ja että niiden kesken vallitsee näennäinen kehittämisen kulttuuri ikään kuin konsensushakuisen kahvipöytäkeskustelun lomassa. Toiminnan ja yhteistyön kehittämisen kannalta

työryhmän kokousten painoarvo näyttää olevan vähäinen eikä työryhmässä ole totuttu lattiataason kehitysehdotuksiin, jolloin niitä on hankala viedä eteenpäin monialaisena yhteistyönä. Esityksen aikana koordinaattorille tuli tunne, että hän on ikään kuin opettajan roolissa, joka nuhtelee oppilaita kotiläksyjen tekemättä jättämisestä. Vaikka koordinaattori korosti hierarkkisen kulttuurin yhteydessä, puhuvansa ainoastaan organisaatioista, vaikutelmaksi jäi, että osa osallistujista koki hierarkkisesta organisaatiokulttuurista puhumisen omakohtaisesti.

Kokouksen kulusta voitiin päätellä, että julkiselle sektorille asiakaslähtöinen, avarakatseinen ja aloitteellinen vuoropuhelu on uutta. Kehityksen kohteena olevia asioita tarkastellaan ennemmin vakiintuneiden toimintatapojen ehdoilla kuin asiakastarpeiden näkökulmista. Aloitteellisuus yhteistyöhön on vähäistä. Esimerkiksi kokouksen jälkeen koordinaattori joutui tekemään aloitteen yhteistyösopimuksen laatimiselle. Tuolloinkin muut sopijapuolet vetosivat kiireisiinsä, mutta lopulta heiltä löytyi aikaa siten, että sopimus voitaisiin laatia kuukauden kuluttua. Kysyttäessä, kuka tekee sopimukselle luonnoksen, selvisi, että se jää koordinaattorin huoleksi. Voidaan arvioida, että ELY-keskus tukioorganisaationa ei ollut tuolloin tehtäviensä tasalla. Tosin sen aktiivisuuteen saattoi vaikuttaa, myös kokouksessa esiin tullut, kunnan sitoutumattomuus maahanmuuton kehittämiseen.

Havaintojen ja palautteiden pohjalta voidaan esittää, että mikäli keskeiset julkisorganisaatiot eivät uudista hierarkkisia ajattelu- ja toimintatapojaan, tulee paikallisten kotoutumispalveluiden kehittäminen ja monialainen yhteistyö edistymään hitaasti. Siksi julkisorganisaatioiden kannattaisi panostaa myös kehittämisen osaamiseen, jotta esimerkiksi maahanmuuttotyöryhmässä saataisiin aikaan näkyviä tuloksia. Muutoin yksityinen ja kolmas sektori saattaa turhautua työryhmän aikaansaamattomuuteen. Olisi tärkeää, että kunnan ja TE-toimiston välinen yhteistyösopimus saataisiin voimaan, jolloin käytännön yhteistyön myötä saataisiin kerrytettyä myönteisiä kokemuksia ja näkyviä tuloksia (vrt. lean-ohjelman pilotti).

Parhaimmillaan maahanmuuttotyöryhmä voisi olla se oikea foorumi, jossa sovellettaisiin monialaisen yhteistyön, yhteiskehittelyn periaatteita. Kokouksen kulusta voitiin kuitenkin päätellä, että yhteistyöhalukkuudesta huolimatta organisaatioiden valmiudet yhteiskehittelyyn olivat vielä vähäiset.

4.5.3 Monialaisen yhteistyön ongelmia ja konkreettiset kehityskohteet

Sopimusluonnoksen laatimisen ongelmia. Syyskuun lopulla tutkijat laativat kunnan ja TE-toimiston väliselle yhteistyölle ja työnjaolle yhteistyösopimusluonnoksen (Liite 6). Sopijat ovat kunta, TE-toimisto ja ELY-keskus. Luonnoksen teksti laadittiin siten kuin osapuolet olivat ryhtyneet kokeilemaan yhteistyötä ja työnjakoa, eli pitkälti keväällä ehdotetun toimintamallin (Liite 1) mukaisesti. Tiivistäen, luonnoksessa sopijapuolten roolit ja vastuut määriteltiin seuraavasti:

- Kunta ja TE-toimisto tekevät yhteistyötä ohjaus- ja neuvontapalvelujen tuottamisessa ja kehittämisessä.
- Kunta toteuttaa myös TE-toimiston asiakkaiden alkukartoitukset.
- Alkukartoituksen erityistoimenpiteissä voidaan hyödyntää TE-toimiston ammatinvalinnanohjauksen psykologia.
- TE-toimiston asiakkaalle kotoutumissuunnitelma laaditaan kunnan ja TE-toimiston yhteistyön avulla yhdessä asiakkaan kanssa.
- Kunnan asiakkaalle kotoutumissuunnitelman laatii kunta yhdessä asiakkaan kanssa sekä pyynnöstä TE-toimisto osallistuu sen laatimiseen.
- ELY-keskus maksaa kunnalle myös TE-toimiston asiakkaille tehdyistä alkukartoituksista korvausta, jossa huomioidaan TE-toimiston erityistoimenpiteiden kustannukset.

Koordinaattori toimitti luonnoksen 28.9.2012 kunnan johdolle, joka pyysi muuttaman päivän kuluttua koordinaattoria välittämään johdon muokkaaman luonnoksen TE-toimistolle ja ELY-keskukselle. Koordinaattori havaitsi, että luonnoksen tekstiä oli muutettu siten, että kunnan asiakkaiden kotoutumissuunnitelmien laatimiseen osallistuisi lähtökohtaisesti myös TE-toimisto.

Analyysi. Johdon tekstimuutos on kotoutumislain määräyksen mukainen. Oli kuitenkin vaikea kuvitella, että TE-toimistolla olisi aikaa paneutua työssä käyvien maahanmuuttajien tarpeisiin siten, että siitä koituisi lisäarvoa asiakkaille. Lean-periaatteiden näkökulmasta tekstimuutos aiheuttaisi hukkaa, eli resurssien tuhlausta ilman merkittävää lisäarvoa. Toisaalta johdon tekstimuutoksen mukainen yhteistyö voisi olla kotoutumismoduulien kehittämisen kannalta hedelmällistä.

Sopimusluonnoksen muokkaamisen menettely vahvisti tutkijoiden käsityksiä hierark-

kisesta toimintakulttuurista. Organisaatioiden johdon ja lattiataason välinen kehittävä vuoropuhelu on haparoivaa. Tarvittaisiin osallistavan kehittämisen kulttuuria, dialogia ja rakentavia ajatuskokeita. Voidaan olettaa, että luonnoksen teksti olisi muuttunut, jos johto ja koordinaattori olisivat työstäneet sitä yhdessä, esimerkiksi parityöskentelyn avulla. Toki kunnan johto ansaitsee myös arvostusta, sillä koordinaattori on verrattain vapaasti saanut kehittää kuntakonsernin sisällä kotoutumisasioita ja toimensa markkinointi- ja palvelukonseptia.

Yhteistyösopimuksen palaveri pidettiin 8.10.2012. Siihen osallistui kunnan, TE-toimiston ja ELY-keskuksen esimiehiä ja kenttätöntekijöitä. Palaverin alussa todettiin, että koordinaattorin toiminnassa sekä kunnan ja TE-toimiston yhteistyössä on päästy hyvälle tasolle. Silti kunta kertoi, että koordinaattorin toimen jatkuminen vuonna 2013 on vielä epävarmaa rahoitustilanteen vuoksi. Palaverissa ideoitiin, että olisi hyvä tiedottaa lehdistölle koordinaattorin työstä yhdessä ELY-keskuksen ja asiakkaiden kanssa, jotta päättäjät saisivat oikean kuvan koordinaattorin toimesta. Lisäksi pohdittiin, että koordinaattorin palveluja voitaisiin tarjota naapurikunnille.

Palaverissa päädyttiin siihen, että yhteistyösopimus tulisi ”fiilata” yleispäteväksi ELY-keskuksen ja TE-toimiston lakimiesten toimesta siten, että sopimusmallia voitaisiin soveltaa yleisesti. TE-toimisto kertoi, että heillä on meneillään organisaatio-uudistus, joten palaverissa päätettiin, että nykyistä käytännön yhteistyötä ja työnjakoa jatketaan suullisesti vuoden 2012 loppuun saakka. Sovittiin, että yhteistyösopimus allekirjoitettaisiin tammikuussa 2013. Todettiin, että sopimus tulisi olla lyhyt ja ytimekäs. Luonnoksen tekstiä tai sen muutoksia ei käsitelty. Lopuksi sovittiin, että koordinaattori laatii lehdistölle palveluistaan ja työnsä tuloksista tiedotusluonteisen raportin.

Analyysi. Tutkijoiden laatima sopimusluonnos oli ajateltu olevan kirjallinen tahdonilmaus jatkaa kokeilun mukaista yhteistyötä ja työnjakoa sekä yhteiskehittämistä. Se, että luonnoksen tekstimuutoksia ei käsitelty ja että sopimusta ei saatu laadittua viittaa kuitenkin siihen, että organisaatiot eivät olleet vielä valmiita sitoutumaan yhteistyöhön. Tutkijoiden näkemyksen mukaan sopimus olisi kuitenkin ollut pienin ”fiilauksin” laadittavissa, mikäli osapuolilta olisi löytynyt tahtoa taikka osaaamista paikalliseen sopimiseen (vrt. desentralisaatio). Sopimus voidaan aina siirtää tai uusia muuttuneiden olosuhteiden mukaan. Voidaan arvioida, että tutkijoiden

laatima sopimusluonnos ei sisältänyt taloudellisesti merkittäviä sitoumuksia, joita organisaatioiden olisi vaikea noudattaa.

Yksittäisenä asiana kirjallisen yhteistyösopimuksen puute ei ollut välitön ongelma, sillä käytännön yhteistyö sovittiin jatkuvan. Toisaalta paikallisten kotoutumispalveluiden kehittämisen kannalta virallinen sopimattomuus oli hidaste. Maahanmuuttajien ja yritysten tarpeiden näkökulmista julkisorganisaatioiden olisi jo pitänyt keskittää kehittämisen voimavaransa kotoutumisen varsinaiseen pullonkaulaan, eli paikallisen kielikoulutuksen järjestämiseen. Voidaan arvioida, että kielikoulutuksen järjestäminen monialaisena yhteistyönä on haasteellisempaa kuin kunnan ja TE-toimiston yhteistyöstä ja työnjaosta sopiminen. Edellä esitetyistä näkökulmista tarkastellen voidaan sanoa, että kotoutumispalveluiden kehitysvauhti julkisorganisaatioiden osalta eteni turhan hitaasti. Voidaan puhua päättämättömyyden kielteisistä kerrannaisvaikutuksista paikkakunnan taloudelliseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin.

Koordinaattorin toimen jatkuminen. 22.10.2012 eräs kunnan johtoryhmän jäsen kertoi koordinaattorille, että koordinaattorin toimen jatkuminen on epävarmaa. Hallinto- ja talousjaoston pöytäkirjanotteesta (22.10.2012) ilmenee kielteinen kannanotto maahanmuuttokoordinaattorin toimen jatkumiselle. Se pohjautuu pitkälti koordinaattorin toimen elokuun 2012 lopun tilanteen mukaiseen taloudelliseen vaikutukseen, eli koordinaattorin toimen ensimmäisen 6 kuukauden palkkakustannuksiin ja alkukartoitusten korvaustuottoihin. Lisäksi kannanotossa kotoutumislakia oli tulkittu siten, että työperusteinen maahanmuuttaja ei yleensä tule alkukartoituksen piiriin, joten heidän mahdolliset alkukartoitukset voitaneen siirtää joko sosiaalitoimen ja/tai TE-toimiston hoidettavaksi, ellei kunta halua tukea maahanmuuttajia palkkaavia työnantajia tällaisilla palveluilla.

23.10. eräs johtoryhmän jäsen kannusti koordinaattoria laatimaan seuraavaan päivään mennessä johtoryhmälle maahanmuuttokoordinaattorin raportin, jonka olisi hyvä sisältää koordinaattorin tehtäväkuvauksen, siihen mennessä saavutetut tulokset ja perustelut toimen jatkumiselle. Koordinaattori toimitti raportin seuraavana aamuna. Raportissa koordinaattorin toimen jatkumista perusteltiin johtoryhmälle myös strategisesta perspektiivistä (ks. Liite 7). Koordinaattori hyödynsi raportin tekstiosia myös lehdistölle suunnatun tiedotustilaisuuden (26.10.2012) pohjustusaineistona.

Myöhemmin koordinaattori kuuli, että johtoryhmässä oli otettu voimakkaasti kantaa myös toimen jatkumisen puolesta. Erään johtoryhmän jäsenen kehotuksesta koordinaattoriin tuli laatia myös koordinaattoriin toimenkuvaus (Liite 8), jossa toimen tehtävät ja yhteistoiminta tulisi kuvata eritellymmmin kuin koordinaattoriin raportissa (Liite 7). Kunnan päättäjillä saattoi olla vaikeuksia hahmottaa, että työperusteiset maahanmuuttajat perheenyhdistämiseen, eivät kuulu sosiaalitoimen asiakaskuntaan. Koordinaattori toimitti toimenkuvauksen 8.11.2012.

Kaupunginhallitus hyväksyi 27.11.2012 talousarvion valmisteluryhmän esittämien tarkistuksien koordinaattoriin määräaikaisen toimen osaksi vuoden 2013 henkilöstösuunnitelmaa. Lisäksi kaupunginhallitus totesi, että Lapuan kaupunki haluaa ostaa Kauhavan maahanmuuttokoordinaattoriin palveluita. (Pöytäkirja 27.11.2012, 842.) Valtuusto vahvisti 17.12.2012 toimen jatkumisen vuodeksi 2013.

Loppuvuodesta 2012 ilmeni, että Kauhavan kaupungilla oli vaikeuksia ratkaista, miten koordinaattoriin palvelut tulisi hinnoitella naapurikunnille. Yhtenä mielipiteenä esitettiin, että ne voitaisiin tarjota lähelle omakustannushintaa tuntiveloitusperiaatteella ikään kuin hyvien naapuruussuhteiden merkeissä. Koordinaattori oli eri mieltä ja koki, että hänen asiantuntijapalvelujaan ollaan tarjoamassa puoli-ilmaiseksi. Naapurikunnat saisivat palvelujen ostamisesta ansiotonta etua alkukartoituskorvausten myötä. Asiasta ei kuitenkaan koordinaattoriin kanssa keskusteltu enempää, joten tämän tutkimuksen havainnoinnin päätyttyä 18.12.2012, ei tiedetä, millaiseen ratkaisuun Kauhavan kaupunki päätyi.

Analyysi. Voidaan sanoa, että Kauhavan kaupunki- ja maahanmuuttostrategian jalkauttaminen ja toteuttaminen edellyttää kaupungin johtoryhmältä yhtenäistä ja pitkäjänteistä työskentelyotetta. Koordinaattoriin toimen jatkumisen episodin perusteella voidaan arvioida, että johtoryhmän yhtenäisessä työskentelyssä oli parantamisen varaa. Tietämättä tarkemmin sen työskentelytapoja voidaan arvioida, että muun muassa kielteinen kannanotto koordinaattoriin toimen jatkolle oli ristiriidassa kaupunki- ja maahanmuuttostrategian päämäärien kanssa. On vaikea kuvitella, että koordinaattoriin puolen vuoden (kehitys)työn tulosten perusteella voitaisiin tehdä ikään kuin strateginen muutos, sillä toimen taloudelliset, saaticka sosiaaliset tulokset eivät näy heti.

Koordinaattorin palveluista ja myöhemmästä suomen kielen oppimisesta hyötyvät välittömästi maahanmuuttajat, mutta välillisesti myös työnantajat, muun muassa työn tuottavuuden kasvuna ja vaativampien tehtävien hallintana. Työperusteisten maahanmuuttajien kotoutuminen edistää myös heidän perheidensä kotoutumista, esimerkiksi, kun aikuiset voivat tukea lapsiaan koulutehtävissä ja harrastuksissa. Voidaan arvioida, että kotoutumispalveluiden kerrannaisvaikutukset näkyvät kunnan taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin kasvussa vasta pitkällä aikavälillä. Strategian toteuttamisessa tarvitaan siis pitkäjänteisyyttä.

Kielteisen kannanoton syitä koordinaattorin toimen jatkumiselle ei tiedetä. Se voi pohjautua koordinaattorin toimen kustannusten ja palveluiden tarpeellisuuden väliinseen dilemmaan, jossa lyhyen aikavälin kustannussäästöt laitettiin etusijalle. Toisaalta se voi pohjautua pyrkimykseen vaalia nykyistä organisaatiokulttuuria kovan henkilöstösuunnittelun keinoin. Koordinaattorin kaupunkiorganisaation henkilökunnan kanssa käymien keskustelujen perusteella voidaan arvioida, että kaupunkioorganisaatiossa tukeudutaan toisinaan kovan henkilöstösuunnittelun ja -johtamisen keinoihin. Näitä keinoja sovelletaan yleensä rationaalisessa kustannusjohtajuuden perusstrategiassa.

Tämän tutkimuksen analyysin mukaan Kauhavan kaupunkistrategia pohjautuu pitkälti voimavaralähtöiseen, differoivaan keskittymisstrategiaan. Tällöin keskitytään tuottamaan tietylle kohderyhmälle, tässä tapauksessa työperusteisille maahanmuuttajille perheineen, ominaisuuksiltaan ainutlaatuisia palveluja kunta-alan keskimääräisin kustannuksin. Differointistrategiassa arvoketjun perus- ja tukitoimintoja tulisi suunnitella ja kehittää pitäen mielessä valitut kohderyhmät. Yleensä differoivassa keskittymisstrategiassa sovelletaan henkilöstön osaamista ja sitoutumista vahventavia pehmeän henkilöstöjohtamisen keinoja, avointa vertikaalista ja horisontaalista vuoropuhelua organisaation johdon, työntekijöiden ja ennen kaikkea toimintojen (osastot, yksiköt) välillä. Voidaan arvioida, että tämän kaltainen vuoropuhelu on kaupungissa vielä uutta, vaikka se olisi kaupunkistrategian (2009) henkilöstöpäämäärän mukaista. Kovan henkilöstösuunnittelun vuoksi koordinaattorin ja muidenkin tekijöiden kehittämisen into oli koetuksella syksyllä 2012.

Voidaan arvioida, että kaupunkistrategian henkilöstöpäämäärän ja arjen todellisuuden väliset ristiriidat johtuvat pitkälti kaupunkiorganisaation hierarkkisesta pää-

töksenteon ja tiedonkulun kulttuurista, mutta myös asenteista. Tietoa välitetään, muokataan ja karsitaan hierarkiaportaittain, jolloin lattiatasolta kumpuava relevantti tieto muotoutuu puutteelliseksi tai osin jopa virheelliseksi. Esimerkiksi eräs kunnan viranomainen kertoi koordinaattorille, että kirjallisen raportin tulisi mahtua kahdelle A4-sivulle, mieluummin yhdelle, sillä poliittiset päättäjät eivät jaksakaan lukea enempää. Tutkijoiden näkemys on, että tällainen ajattelutapa tai perusoletus on virheellinen. Sen sijaan kunnan palveluksessa olevien tulisi tuottaa relevanttia tietoa päätöksenteon pohjaksi, toki tiivistäen. On sitten päättäjän ongelma, mitä hän jaksaa lukea ja mitä ei. Myös suora vuorovaikuttaminen, kuten esitykset, on hyvä tapa välttää tiedonkulun katkoksia ja vääristymisiä. Tällöin päättäjät voivat tehdä myös tarkentavia kysymyksiä. Poliittiset päättäjät muodostavat kuitenkin sen viimekätisen toimielimen, jonka tehtäviin kuuluu vaikeiden rationaalisten valintojen tekeminen. Jotta rationaalisen valinnan teko olisi helpompaa, tarvitaan tietoa vaihtoehtoisista kustannuksista, tietoa asioihin ja ilmiöihin vaikuttavista seikoista, tietoa vaihtoehtojen päätösten seuraamuksista.

Kirjallinen raportointi on hyvä tapa välittää tietoa päätöksenteon pohjaksi. Toisaalta tietoa voidaan jakaa myös kevennetyin menetelmin, avoimen vuoropuhelun avulla, jolloin tiedonkulkuun muodostuu lean-periaatteiden mukainen keskeytymättömän virtaus. Sanonta: ”Hommat luistaa, kun vasen käsi tietää, mitä oikea tekee”, lienee tässä yhteydessä kohdallaan. Voidaan arvioida, että toimen jatkumisen episodi, on ollut päätöksentekomekanismiltaan hierarkkisen raskas, jossa ei välttämättä ole toimittu strategian näkökulmasta johdonmukaisesti.

Koordinaattorin toimen perustamisella kunta on tehnyt investoinnin. Toimen aikana koordinaattori on vahvistanut ammatillista erityisosaamistaan, kehittänyt toimivan markkinointi- ja palvelukonseptin (tuotteistetut palvelut) ja edistänyt monialaista yhteistyötä. Voidaan todeta, että kehitetyt koordinaattorin palvelut sisältävät osaamiseen perustuvia ainutlaatuisia ominaisuuksia, joita kilpailijoiden on vaikea jäljitellä. Ei ole sattuma, että naapurikunta on kiinnostunut ostamaan koordinaattorin palveluja, erityisesti alkukartoituspalvelua.

Koordinaattorin asiantuntijapalvelujen tarjoaminen naapurikunnille aikaveloituspäätöksellä ei välttämättä ole paras vaihtoehto. On hankala kuvitella, että esimerkiksi lääkärin tai parturin palvelukokonaisuuksia myytäisiin puhtaasti aikaveloituk-

sella. Ensinnäkin tunti- tai minuuttikirjanpito on verrattain työlästä (muutaman minuutin puhelut ym.). Toiseksi asiantuntijatyöhön kuuluu aina valmistelevaa aivotyötä, jota on vaikea laskuttaa tuntityönä. Kolmanneksi palveluihin liittyvä koordinaattorin ja kunnan tukitoimintojen kustannuksia on sangen vaikea jyvittää tuntihintaan. Neljänneksi naapurikunnat saivat käytännössä ansiotonta hyötyä, jos ne voisivat ostaa Kauhavan kaupungin riskillä kehitetyt palvelut puoli-ilmaiseksi ja samalla hakea korvausta koordinaattorin tekemistä alkukartoituksista kiinteällä hinnalla.

Koordinaattorin varsinaiset tuotteistetut palvelukokonaisuudet ovat asiakkaan tapaamiseen perustuva ohjaus- ja neuvontapalvelu sekä alkukartoitus- ja kotoutumissuunnitelmapalvelu. Näille kokonaisuuksille voidaan verrattain helposti määrittellä asiakaskohtainen hinta. Lisäksi koordinaattorin markkinointi- ja palvelukonsepti sisältää muita perus- ja tukitoimintoja, kuten maahanmuuttajien puhelinneuvontaa ja -ohjausta, palveluiden markkinointia sekä kehittämistyötä naapurikunnan henkilöstön ja muiden toimijoiden kanssa (toiminnan järjestelyt, palaverit yms.). Näille toiminnoille voidaan hinnoitella, esimerkiksi kuukausittainen tai vuotuinen perusmaksu, sillä niihin käytetty aika on pois koordinaattorin työstä Kauhavalla. Voidaan kuvitella, että tulevaisuudessa koordinaattoria tullaan pyytämään pitämään esityksiä, esimerkiksi seminaareissa. Tällekin palvelulle on helppoa määrittellä hinta: luentopalkkio ja matkakustannusten korvaukset. Tarjottavien palvelukokonaisuuksien tuotekuvaukset voidaan tiivistää alaluvun 4.4 tekstin pohjalta.

Ministeriöiden ja ELY-keskuksen tuen ja tiedonvälityksen ongelmat. Tutkijoiden käsitys julkisorganisaatioiden hierarkkisesta tiedonkulun kulttuurista vahvistuivat edelleen syksyn 2012 aikana. Esimerkiksi keväällä tiedustellun työ- ja elinkeinoministeriön lain nimen koordinaattori sai tietoonsa ELY-keskukselta vasta 23.10.2012. Sen nimi on: ”Ohje kotoutumisen edistämisestä annetun lain ... soveltamisesta Työ- ja elinkeinotoimistoissa”. Ohjeessa ohjeistetaan seuraavaa:

Kunta ja TE-toimisto vastaavat yhdessä kotoutumista edistävien toimienpiteiden, kuten alkukartoituksen järjestämisestä, niihin ohjaamisesta sekä niiden seurannasta ... Kunta ja TE-toimisto voivat laatia paikallisen tai seudullisen yhteistyösopimuksen alkukartoituksen järjestämisestä. ... Kunta ja TE-toimisto voivat järjestää alkukartoituksen itse, ostopalveluna tai sopia yhdessä sen järjestämistavoista paikallistasolla. ... Kunta, TE-toimisto ja maahanmuuttaja laativat kotoutumissuunnitelman pääsääntöisesti yhdessä. (SMDno 2.9.2011/1343, 7, 9.)

Vastaavat ohjeet (Hämäläinen 2011) alkukartoituksen järjestämisestä saatiin myös tässä tutkimuksessa selville, mutta vasta heinäkuussa 2012 Internet-haun avulla. Kun tarkastellaan SM:n ohjetta, sen nimenä olisi voinut olla: ”Ohje kotoutumislain soveltamisesta kunnissa ja TE-toimistoissa”. Voidaan esittää, että jos SM:n ohje alkukartoituksen järjestämisestä olisi ollut tiedossa 9.5.2012 pidetyssä palaverissa, olisi keväällä ehdotettu toimintamalli voinut olla jo virallisesti käytössä. Voidaan kysyä: Miksi ohje ei ollut palaverin osapuolten käytössä, taikka välittömästi sen jälkeen? Tämän tyyppisiä, tiedonkulun kulttuurisia kysymyksiä on hyvä pohtia kollektiivisesti, jotta monialainen yhteistyö olisi jatkossa sujuvaa.

Tukiorganisaatioiden ELY-keskuksen ja ministeriöiden tiedonjako paikallistasolle on muutoinkin haparoivaa. Esimerkiksi ELY-keskuksen ERKKI-hankkeen aikana koordinaattori sai ryhmäalkukartoituksen kehittämisen tietomateriaaliksi käyttäen vain uuden kotoutumislain. Sen sijaan esimerkiksi alkukartoitusasetuksen tutkijat löysivät Internet-haun avulla vasta keväällä 2012. ERKKI-hankkeen aikana koordinaattori ei edes tiennyt alkukartoitusasetuksen olemassaolosta. Siten koordinaattori osallistui hankkeen ryhmäalkukartoitusmallin kehittämiseen ja pilotoimiseen verrattain puutteellisin tiedoin.

Vuoden 2012 alkupuolella koordinaattori osallistui alueelliseen tapahtumaan, jossa ministeriön virkamies esitelmöi uuden kotoutumislain soveltamisesta paikallistasolla. Esitelmä oli sangen epävarma, joten ainakaan tuolloin koordinaattorille ei avautunut, miten kotoutumispalveluita voidaan järjestää monialaisena yhteistyönä. Voidaan arvioida, että virkamies ei onnistunut tiedonvälittämisessä, eteenkin kun esitelmä perustui edellä mainittuun ohjeeseen. Voidaan arvioida, että virkamieheltä puuttui konkreettiset esimerkit, miten kotoutumispalvelut voidaan järjestää monialaisena yhteistyönä paikalliset olosuhteet huomioiden.

Koordinaattori on muutaman kerran kysynyt neuvoa ELY-keskukselta. Yleensä kysymykset on välitetty ministeriölle. Koordinaattori on todennut, että kysymyksiin on hankala saada vastauksia. Myös tukiorganisaatioiden tiedotus paikallistasolle muun muassa maanlaajuisista kotoutumispalveluista on ontuvaa. Esimerkiksi 23.11.2012 koordinaattori sai ELY-keskukselta sähköpostin, jossa tiedotettiin maahanmuuttajien mahdollisuudesta hakea Turun yliopiston Opettajaksi Suomeen 2012–2014 -hankkeen maksuttomiin opintokokonaisuuksiin. Toisen kokonaisu-

den hakuaika päättyi 20.8.2012 ja toisen 30.11.2012. Koordinaattori oli harmissaan, ettei koulutuksista välitetty tietoa ajoissa, sillä hän tiesi maahanmuuttajia, joiden suunnitelmiin kuuluu hankkia pedagoginen pätevyys myös Suomessa. Koordinaattorin oli noloa välittää tietoa koulutuksesta, eivätkä asiakkaat ennättäneet suunnitella hakemuksen jättämistä.

Analyysi. Arvoketjun ja lean-ajattelun periaatteiden näkökulmista tukitoimintojen ja -organisaatioiden perustehtävänä on tukea ja löytää ratkaisuja, kun perustoiminnoissa, eli paikallisessa kotoutumispalvelutuotannossa ilmenee ongelmia: häiriöitä, katkoksia, dilemmoja ja innovaatioita. Esimerkiksi lean-ajattelussa tuotantotyöntekijä on ikään kuin kuningas, jonka työn hyvinvoinnista huolehditaan kaikin tavoin. Jos tuotantotyöntekijä painaa ongelmasummerin nappia, saapuu työnjohto hyvin vikkellästi apuun, eikä päinvastoin. Puhutaan toimintojen sisäisistä asiakkuuksista, hukan eliminoinnista ja toiminnan jatkuvasta kehittämisestä.

Tukiorganisaatioiden nopea reagointikyky lisäisi kotoutumispalvelutuotannon työn tuottavuutta ja ennen kaikkea parantaisi paikallisten palveluiden laatua. Siksi tarvitaan jatkuvaa organisaatorajat ylittävää tiedonkulkua ja vuorovaikuttamista. Paikallisesta näkökulmasta ministeriöillä ja ELY-keskuksella on kehitettävää muun muassa tiedon välittämisessä, asiakaslähtöisessä ajattelussa sekä paikallistason kotoutumispalveluiden järjestäjien ja toteuttajien konkreettisessa tukemisessa.

Konkreettiset kehityskohteet maahanmuuttotyöryhmälle. Koordinaattorin 10.9.2012 kokouksen intervention avulla tavoiteltiin, että työryhmä reflektoisi kollektiivisesti kotoutumispalveluiden kehittämisen ja monialaisen yhteistyön ristiriitoja. Tämän tutkimuksen mukaan ristiriidat olivat: julkisorganisaatioiden hierarkkinen ja sääntöjä painottava toimintakulttuuri sekä uuden kotoutumislain suomien mahdollisuuksien omaksumisen vaikeus. Silloisen kokouksen keskustelunkulusta voitiin kuitenkin päätellä, että työryhmässä ei ollut valmiuksia arvioida kriittisesti ajattelu- ja toimintatapoja kollektiivisella tasolla. Sen sijaan kokouksen jälkeisten palautteiden perusteella voitiin päätellä, että ainakin osa työryhmän jäsenistä oli pohjittanut kehittämisen hidasteena olevia ristiriitoja ja niistä aiheutuvaa epämääräistä tyytymättömyyttä. Toisaalta saadun palautteen mukaan koordinaattorin interventionä pidettiin teoreettisena ja ikään kuin koordinaattorin valtuudet ylittävänä, vaikka osallistujat tiesivät hänen tekevän aiheesta tutkimusta.

Tutkimuksessa päädyttiin siihen, että paikallisten kotoutumispalveluiden kehittäminen ja monialaisen yhteistyön vahventaminen työryhmän nykyisillä käytänteillä (ideoiden ja aloitteellisuuden puute) ei välttämättä onnistu. Maahanmuuttostrategian analyysissä todettiin, että siitä puuttuu keinot, konkreettiset kehityskohteet, joiden avulla strategiset tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Lisäksi voitiin todeta, että työryhmässä vallitsi näennäisen kehittämisen kulttuuri, jossa ei ollut sijaa avoimelle vuoropuhelulle ja ajatuskokeille, joiden avulla voitaisiin ratkoa sekä myönteisiä että kielteisiä ongelmia, edes kehittävän työntutkimuksen analyysivälineillä.

Näin ollen tutkimuksessa päädyttiin siihen, että työryhmän seuraavassa kokouksessa ei välttämättä kannata toistaa ristiriitoja ja niistä aiheutuvia ilmiöngelmia. Sen sijaan ajateltiin, että työryhmässä olisi hyvä nostaa esille selvät kehittämisen kohteet, kuten kunnan ja TE-toimiston yhteistyön ja työnjaon virallistaminen sekä paikallisten kotoutumismoduulien, kuten kielikurssien ja -koulutusten sekä työharjoittelupaikkojen lisääminen ja laadun parantaminen. Ajateltiin, että paikalliset kotoutumispalvelut kannattaa osittaa konkreettisiksi kehityskohteiksi, joita voisi yrittää kehittää pienryhmien avulla, mikäli maahanmuuttotyöryhmässä löytyisi tahtoa tällaiseen kehittämistyöhön. Ajatuksena oli, että kehittäminen etenisi ripeämmin pienryhmissä, jossa rajat ylittävä vuoropuhelu olisi tutustumisen ja luottamuksen syntymisen jälkeen luontevaa.

Pohdittiin, että pienryhmät voisivat työstää kehityskohteita myös maahanmuuttotyöryhmän kokousten välillä, sillä useat työryhmän jäsenet puurtavat kotoutumisasioiden parissa myös varsinaisessa työssään. Mikäli pienryhmät kohtaisivat kehitystyössään ylitsepääsemättömiä haasteita, voisivat ne pyytää tukea työryhmän isolta kokoonpanolta. Ajateltiin, että sen roolina voisi muutoinkin olla paikallisten kotoutumispalveluiden kokonaisuuden hallinta ikään kuin strategisesta näkökulmasta.

Edellä kuvailtujen pohdintojen pohjalta tutkijat laativat koordinaattorille konkreettiset kehityskohteet sisältävän esitysmateriaalin (Liite 9), jossa kuvattiin kotoutumispalveluiden nykytila ja kehittämisen tarpeet. Lisäksi päädyttiin siihen, että koordinaattori kutsuu kokoukseen muitakin arjen toimijoita: peruskoulun erityisopettajan, koulutusyhteisön suomen kielen opettajan ja pari maahanmuuttajaa.

Interventio maahanmuuttotyöryhmän kokouksessa. 2.11.2012 pidetyn kokouksen alussa käsiteltiin ensin sopimusluonnoksen tilaa, sillä erällä osallistujilla oli kiire toisaalle. ELY-keskus ei osallistunut kokoukseen. Sopimuksen valmistelun edistymistä ei käsitelty. Kokous totesi, että sopimukseen palataan tammikuussa 2013, sillä TE-toimistoissa oli meneillään organisaatiouudistus.

Seuraavaksi erityisopettaja kertoi kokemuksistaan: suomenkielen opettamisen vaikeudesta eri-ikäisille lapsille, valmistavan opetuksen opetussuunnitelmasta sekä sen työtavoista ja -välineistä. Opettaja kertoi olevansa tyytyväinen, että koulut saivat niin nopeasti opetussuunnitelman käyttöönsä. Hän kertoi, että sitä on edelleen kehitettävä, lähinnä pedagogisessa mielessä, joten jatkossa koulut tekevät yhteistyötä pitkälti sivistysosaston puitteissa. Esityksensä jälkeen erityisopettajan oli poistuttava työnsä ääreen.

Seuraavaksi keskusteltiin kotoutumiskoulutuksen nykytilasta ja kehittämisen tarpeista. Pohdittiin, miten saataisiin tulevaisuudessa kotoutumiskoulutus Kauhavalle. Kokouksessa todettiin samat asiat kuin edellisessä kokouksessa. TE-toimiston mukaan työvoimapolitiittista kielikoulutusta (l. kotoutumiskoulutusta) voidaan järjestää, mikäli työttömiä maahanmuuttajia on sen toimialueella riittävästi. Kielikoulutusta, johon osallistuisi myös työssä käyvät maahanmuuttajat (kotoutumispolku 1), ei voida kuitenkaan nykysääntöjen puitteissa järjestää. TE-toimisto kertoi pohtivansa kielikoulutuksen järjestämistä videoyhteyden avulla.

Seuraavaksi tarkasteltiin Kansalaisopiston kielikurssien nykytilaa ja kehittämisen tarpeita. Kansalaisopisto kertoi, että sillä ei ole resursseja järjestää muihin kaupunginosiin kursseja, vaan suomen kielen kurssi tullaan jatkossakin järjestämään vain Kauhavan keskustassa. Kansalaisopiston mukaan kurssin ryhmäkokoon nähden (32 opiskelijaa) opetus sujuu hyvin. Yksityisopettaja kommentoi, että hänellä on meneillään pienehkö ryhmä, jossa opettaja ei ole yhtä kuormittunut kuin kansalaisopiston kurssilla, joten opetus on tehokasta. Kansalaisopisto kertoi, että sillä on myös meneillään verkkokurssi, jossa maahanmuuttajat voivat opiskella vaativampaa luku- ja kirjoitustaitoa. Verkkokurssilla on vajaa 10 opiskelijaa ja sille on suunnitteilla jatkokurssi syksyille 2013. Lisäksi Kansalaisopisto on yhdessä SPR:n kanssa järjestämässä keväälle 2013 ystäväkurssitoimintaa, johon toivottiin myös maahanmuuttajia mukaan.

Seuraavaksi Lapuan kristillinen opisto kertoi Töissä Suomeksi -hankkeestaan, jossa suomen kieltä opitaan puhumaan pitkälti esineiden ja kuvien avulla. Hankkeessa pilotoidaan 4K (Kielitaitoni kasvaa kulttuurin keskellä)-polun opetusmenetelmän soveltamista työssä käyviin maahanmuuttajiin. Hankkeessa järjestetään myös mentori-koulutusta yritysten tarpeisiin. Hankkeen opetus aloitetaan tammikuussa 2013 Kauhavan Ylihärman teollisuusalueella kahdella ryhmällä, joten se soveltuu myös vuorotyötä tekeville maahanmuuttajille. Opetus jatkuu ainakin kesäkuulle 2013 saakka. Työryhmä piti hanketta tarpeellisena.

Seuraavaksi tarkasteltiin työharjoittelupaikkojen saatavuuden nykytilaa ja kehittämisen tarpeita. Koordinaattori totesi, että nykyään työttömän maahanmuuttajan on osattava itse ehdottaa työharjoittelua löytämäänsä harjoittelupaikkaan. TE-toimisto totesi, että näinhän se nykykäytäntö on. Tämän jälkeen keskusteltiin, miten saataisiin lisää vaihtoehtoisia harjoittelupaikkoja. Kaksineuvoinen ja eräs koulutusyhteisö kertoivat ottavansa mahdollisuuksien mukaan harjoittelijoita.

Seuraavaksi pohdittiin, että jatkuukohan maahanmuuttokoordinaattorin toimi. Työryhmä totesi, että olisi hyvä, jos toimi jatkuisi, sillä jäsenten mielestä koordinaattori oli saanut paljon aikaiseksi. Työryhmässä arvostettiin myös koordinaattorin tämänkertaista esitysaineistoa ja suorasanaisesti ihmeteltiin, miksi päättäjiä ei ole kutsuttu tähän kokoukseen. Koordinaattori kertoi, että hän oli ehdottanut asiaa organisaation sisällä, mutta asiassa oli päädytty siihen, että päättäjät kutsutaan mahdollisesti vuonna. Työryhmässä ihmeteltiin ratkaisua, sillä juuri tässä kokouksessahan päättäjien olisi heidän mielestä pitänyt olla läsnä.

Seuraavaksi keskusteltiin maahanmuuttotyöryhmän vuoden 2013 toimintakaudesta. Koordinaattori ehdotti, että ensi vuonna perustettaisiin pienryhmät kehitettävälle kotoutumismoduulille, esimerkiksi seuraavasti:

- Kotoutumiskoulutusryhmä. Jäsenet: Kunta, TE-toimisto, ELY-keskus, koulutusyhteisö ja maahanmuuttaja?
- Työharjoitteluryhmä. Jäsenet?
- Kansalaisopistoryhmä. Jäsenet?
- Kotoutumisprosessin kehittämisryhmä. Jäsenet?
- Vapaa-ajan ryhmä. Jäsenet?
- Lasten ja nuorten ryhmä. Jäsenet? (Liite 9.)

Kolmannen sektorin edustaja ja maahanmuuttajat kertoivat halukkuutensa osallistua vapaa-ajan ryhmään. Eräs koulutusyhteisö kertoi harkitsevansa kotoutumiskoulutusryhmää, mutta haluaisi ensin tietää, minkälaisia muutoksia TE-toimistossa tapahtuu. Koulutusyhteisö halusi siis ensin tietää, minkälaiset uudet ohjeet ja valtuudet TE-toimistolla on jatkossa. Työryhmässä todettiin, että yhdistyksille ja muille kansalaisjärjestöille sekä maahanmuuttajille olisi hyvä kertoa mahdollisuudesta osallistua pienryhmien työskentelyyn. Sovittiin, että yhdistykset ja maahanmuuttajat voisivat ilmoittaa osallistumishalukkuutensa kunnalle.

Kokouksen päätteeksi maahanmuuttajat kertoivat kokemuksiaan koordinaattorin kotoutumispalveluista. Perhesiteinen maahanmuuttaja kertoi muuttaneensa virallisesti Kauhavalle työssä käyvän puolisonsa luo huhtikuussa 2012. Hän kertoi perheensä myönteisistä kokemuksista koordinaattorin (ja TE-toimiston) tarjoamisista kotoutumispalveluista, joiden ansiosta hän pääsi jo kesällä työharjoitteluun ja syksyllä opiskelemaan suomen kieltä kokoaikaisesti. Työryhmä kehuikin, että hän oli nopeasti oppinut puhumaan ymmärrettävää suomea.

Työssä käyvä maahanmuuttaja kertoi muuttaneensa Kauhavalle keväällä 2012 toiselta paikkakunnalta. Suomeen hän oli tullut noin neljä vuotta sitten, aikomuksenaan tehdä työtä Suomessa parisen vuotta, joten tuolloin hänellä ei ollut vielä motivaatiota suomen kielen opiskeluun. Löydettyään kumppanin hän innostui opiskelemaan suomea. Kauhavalla hän yllättyi koordinaattorin kutsusta ja laadukkaasta ohjaus- ja neuvontapalvelusta. Hänen tietonsa mukaan muualla Suomessa ei tarjota vastaavaa palvelua työperusteisille maahanmuuttajille. Hän kertoi, että koordinaattorin asiantuntevan palvelun myötä hänelle heräsi suoranainen halu antaa suomalaiselle yhteiskunnalle jotakin takaisin yhteiskunnan hyödyllisenä jäsenenä. Hän kertoi liittyneensä sittemmin vapaapalokuntaan. Molemmat maahanmuuttajat kehuivat viihtyvänsä hyvin Kauhavalla, sillä ihmiset ovat täällä ystävällisiä ja avuliaita. Kokouksen lopuksi sovittiin, että seuraava työryhmän kokous pidetään tammikuun 2013 lopussa. (Muistio 12.11.2012.)

Pari päivää kokouksen jälkeen koordinaattorille välitettiin kunnan saama palaute:

On the last "maahanmuuttotyöryhmän kokous" ..., was exposed that the future of immigration coordinator is still uncertain in kauhava. ... Since then I have been thinking about the situation of immigrants in

kauhava in future, if this service is not provided anymore and my conclusion is that a very important key for integration and internationalization will be lost. ... Anyway my main concern is other: Working in ... project ... gave the chance to know how some municipalities in our region are dealing with this issues: Alkukartoitus, education, social welfare for immigrants, internationalization of businesses etc. I have to say that in my modest opinion Kauhava has become a model of efficiency and innovation comparing what others are doing or ... not doing. ... I am sure that this model is being observed by other municipalities, and at same time, people like me, talk and use kauhava integration model when we discuss with other actors in region. ... As I said my big concern is that if this model is finished we will be sending a very negative message out: "We are not going to continue it even we know is working and helping" ... I really hope you are sharing with me this concern so we can help to keep innovating new integration ways in Kauhava. (Palaute 14.11.2012.)

Analyysi. Maahanmuuttotyöryhmän kokoukseen osallistui runsas määrä osanottajia, 17 henkilöä. Voitiin arvioida, että esityslista konkreettisine kehityskohteineen ja koordinaattorin edellisen kokouksen interventioesitys vaikuttivat myönteisesti osallistujamäärään. Voidaan olettaa, että asioista on keskusteltu suhdeverkostoissa.

Interventioesitys konkreettisten kehityskohteiden avulla sysäsi työryhmän keskustelunkulkua selvästi kehittävämpään suuntaan. Kotoutumismoduulien nykytilan ja kehittämistarpeiden kuvaukset toivat ikään kuin ryhtiä kokouksen kulkuun. Toimijat saivat vuorollaan tilaisuuden kertoa toimintansa nykytilasta ja lähitulevaisuuden suunnitelmista. Lisäksi osallistujat ottivat kantaa asioihin, jopa hieman rohkeammin puheenvuoroin kuin aiemmin.

Toisaalta vähäinen keskustelu esimerkiksi Kansalaisopiston resurssipulasta viittaa siihen, että työryhmällä on vielä matkaa tulokselliseen yhteiskehittelyyn. Kansalaisopisto jätettiin ikään kuin yksin painimaan resurssipulansa kanssa. Viinikan (1.11.2012) mukaan syyskurssille osallistui 32 henkilöä, jotka jaettiin kahteen ryhmään. Sama opettaja opetti molempia ryhmiä käytännössä yhtä aikaa: tiistai-iltaisin ryhmä 1 klo 19–20:30 ja ryhmä 2 klo 19:30–21, lauantaisin ryhmä 1 ja 2 yhdessä klo 9–13:30. Voidaan arvioida, että Kauhavalla suomen kielen kurssitarjontaa on todellisiin tarpeisiin nähden liian vähäinen. Suuri ryhmäkoko heikentää myös nykyisen alkeiskurssin laatua. Tuntematta tarkemmin Kansalaisopiston rahoituksen saatavuutta voidaan olettaa, että työryhmä ja sen keskeiset toimijatahot (kunta, TE-toimisto ja ELY-keskus) pystyisivät myötävaikuttamaan lisäresurssien

saamiseksi Kansalaisopistolle. Konkreettinen yhteistyö on kuitenkin hankalaa, kun keskeiset tahot eivät ole aina läsnä kuuntelemassa muiden huolia. Voidaan sanoa, että organisaatioiden yhteiskehittelyn valmiuksissa on kehitettävää, jotta monialainen yhteistyö tuottaisi myös näkyviä tuloksia.

Lapuan kristillisen opiston Töissä Suomeksi -hanke vaikuttaa lupaavalta ja tuonee ainakin hetkeksi lievittävän ratkaisun kotoutumisen pullonkaulaan, eli suomen kielen opetuksen määrään ja laatuun. 4K-polun opetusmenetelmää on ilmeisesti sovellettu menestyksellä afgaaninaisten suomen kielen opetuksessa. Opetusmenetelmän ja työpaikan mentori-koulutuksen yhdistelmä voi hyvinkin soveltua työssä käyvälle maahanmuuttajalle, muun muassa suomen kielen puhumisen kynnyksen madaltajana. Hankkeen raportissa on hyvä tuoda esille sekä myönteiset että kielteiset tulokset. Työryhmän kannattanee tukea, esimerkiksi lausunnoillaan, että hankkeen kaltainen kotoutumiskoulutus saataisiin pysyväluonteiseksi Kauhavalla.

Tutkijat ovat pohtineet yhteistoiminnallisen oppimisen menetelmää ja sen soveltuvuutta suomen kielen aikuisopiskeluun. Tiivistäen, yhteistoiminnallisessa oppimisessä opiskellaan pienryhmissä, jossa osallistujat pyrkivät yksilö- ja yhteisvastuullisesti samaan päämäärään. Tavoitteena on, että ”opiskelijat oppivat ottamaan vastuuta oman ryhmänsä tehtävien suorittamisesta ja auttamaan toisia ryhmän jäseniä oppimaan saman mitä itsekkin on oppinut” (Leppilampi 2002, 5). Siten yhteistoiminnallisen oppimisen avulla opiskelija voisi suomen kielen oppimisen ohella vahvistaa myös työelämässä tarvittavaa itsetuntoa ja sosiaalisia taitoja.

Leppilammen (2004, 2) mukaan yhteistoiminnallisen oppimisen ”johnsonilaisuuden” (Johnson, Johnson & Johnson Holubec 1990) viisi periaatetta soveltuvat hyvin suomalaiseen aikuiskoulutukseen:

- positiivinen keskinäinen riippuvuus (vrt. toiminnan kohde)
- vuorovaikutteinen viestintä (vrt. dialogi, vuoropuhelu, ajatuskokeet)
- yksilöllinen vastuu (vrt. teon tarkoitus ja tavoite)
- sosiaalisten taitojen jatkuva harjoittelu (vrt. osallistava kehittäminen)
- yhdessä tapahtuva asioiden arviointi (vrt. kollektiivinen reflektointi).

Yhteistoiminnallisen oppimisen periaatteissa on samoja piirteitä kuin kehittävän työntutkimuksen ajatuksissa. Se saattaisi soveltua myös maahanmuuttotyöryhmän

pienryhmien innovatiiviseen työskentelyyn. Siltalan (2010, 12) väitöksen mukaan:

innovatiivisuus on monipuolista oppimista edellyttävää luovuutta, jolla on prosessiin tai tapahtumaan liittyviä positiivisia vaikutuksia käytännössä. ... Innovatiivisuus yhdistettynä yhteistoiminnalliseen oppimiseen näyttäisi mahdollistavan innovaatioiden syntyä. ... Innovatiivisuus edellyttää monipuolista oppimista yksilöiltä ja yhteisöiltä.

Maahanmuuttotyöryhmän kokouksessa otettiin kehittämisessä ikään kuin askeleita oikeaan suuntaan. Silti voidaan arvioida, että Kauhavalla paikallisten kotoutumispalveluiden kehittämistä ja monialaisen yhteistyön vahventamista vaivaavat edelleen samat kärjistyvät ristiriidat: hierarkkinen organisaatiokulttuuri ja kotoutumislain omaksumisen vaikeus. Niistä seuraa edelleen ilmiongelmia ja epämääräistä tyytymättömyyttä, kuten kokouksessa kunnan saama kritiikki ja sen jälkeinen kirjallinen palaute osoittavat. Siksi kärjistyvät ristiriidat olisi hyvä kerrata työryhmän seuraavassa kokouksessa, eteenkin jos yhteistyösopimus on vielä laatimatta. On hankala kuvitella, että edes pienryhmien avulla saataisiin aikaan merkittäviä tuloksia, jos keskeiset organisaatiot eivät sitoudu kehittämään yhteistyön valmiuksiaan ja uudistumaan kohti oppimisen ja kehittämisen kulttuuria. Toimintakulttuurin uudistamistahto loisi perustan myös monialaiselle yhteistyölle.

4.6 Koordinaattorin markkinointi- ja palvelukonseptin tulokset

Tässä alaluvussa esitetään ensin koordinaattorin markkinointi- ja palvelukonseptin sekä käyttöön otetun toimintamallin (Liite 1) yhteisvaikutukselliset, määrälliset ja laadulliset tulokset. Tulosten jälkeen esitetään yhteenvetomainen tulostulosanalyysi tutkimusaineiston keruun ajalta, noin 10.3.–18.12.2012.

4.6.1 Konseptin määrälliset tulokset

Koordinaattorin ohjauksen ja neuvonnan piiriin kuului 127 henkilöä (Taulukko 7). Palvelun piirissä aikuisia asiakkaita oli yhteensä 94 henkilöä (miehiä 46, naisia 48).

Taulukko 7. Koordinaattorin ohjaus- ja neuvontapalvelun asiakkaat 2012.

	Henkilölk	-%	mies	-%	nainen	-%	lapsi	-%
- Työperusteinen maahanmuuttaja	71	56 %	44		27			
- työperusteisen puoliso	13	10 %			13			
- työperusteisen lapsi	26	20 %					26	
Työperusteiset yhteensä	110	87 %	44		40		26	
- Suomen kansalaisen puoliso	6	5 %	1		5			
- yhteinen lapsi	5	4 %					5	
- Muu peruste aikuinen	4	3 %	1		3			
- muu perusteisen lapsi	2	2 %					2	
- Opiskelija								
- Tilapäinen työntekijä								
Ei työperusteiset yhteensä	17	13 %	2		8		7	
Kaikki yhteensä	127	100 %	46	36 %	48	38 %	33	26 %

Aikuiset jakaantuivat maahanmuuton perustella seuraavasti: 71 työperusteista maahanmuuttajaa, 13 työperusteisen puolisoa, 6 Suomen kansalaisen puolisoa ja 4 ei työperusteista aikuista (3 maahanmuuttajan aikuista jälkeläistä, 1 entisen pakolaisen puoliso). Palvelun piiriin ei saatu opiskelijoita eikä tilapäistyöntekijöitä.

Aikuisista asiakkaista alle 25 vuotiaita oli 14 henkilöä, 25–40 vuotiaita 62 henkilöä ja yli 40 vuotiaita 18 henkilöä. Näistä EU-kansalaisia oli 71 henkilöä (Baltian maat 31, muut uudet EU-maat 27, vanhat EU-maat 4) ja kolmannen maan kansalaisia 24 henkilöä (Venäjä 10, Ukraina 8, muut 6). Baltian maiden kansalaisista baltian-venäläisiä oli arviolta 12 henkilöä (osalla ns. harmaa passi). Aikuisista asiakkaista 36 henkilöä oli asunut Suomessa yli kolme vuotta ja 58 henkilöä alle kolme vuotta, joista 31 henkilöä alle vuoden. Kaikki aikuisasiakkaat olivat luku- ja kirjoitustaitoisia ja puhuivat vähintään auttavasti englantia, venäjää ja/tai suomea.

Työperusteiset asiakkaat (71 hlö) työskentelivät toimialoittain seuraavasti: teollisuus 41 hlö, maa- ja turkistalous 12 hlö, yksityiset ja julkiset palvelualat 11 hlö, rakennusala 1 hlö, yrittäjiä 1 hlö ja tuntematon/muu ala 5 hlö. Valtaosa työperusteisista asiakkaista tekee suorittavaa tuotantotyötä, mutta teollisuuden palveluksessa on myös suunnittelijoita ja muita toimihenkilöitä.

Koordinaattorin yksilöllinen alkukartoitus toteutettiin 43 aikuiselle asiakkaalle (Taulukko 8). Heille laadittiin myös kotoutumissuunnitelma, jota tarvittaessa täydennettiin perheen kotoutumissuunnitelmalla (ei mukana taulukon luvuissa).

Taulukko 8. Koordinaattorin alkukartoituspalvelun asiakkaat 2012.

Koordinaattorin alkukartoituspalvelun asiakkaat vuonna 2012									
	huhti	touko	kesä	heinä	elo	syys	loka	marras	joulu yhteensä
- Kunnan asiakas	2	10	6		1	2	4	5	35
- TE -toimiston asiakas	2		2			2	2		8
Alkukartoitukset yhteensä	4	10	8		1	4	6	5	43
	huhti	touko	kesä	heinä	elo	syys	loka	marras	joulu yhteensä
- korvauskelpoiset		8	6		1	4	3	5	31
- ei korvauskelpoiset	4	2	2				3		12
Alkukartoitukset yhteensä	4	10	8		1	4	6	5	43
	huhti	touko	kesä	heinä	elo	syys	loka	marras	joulu yhteensä
Lähetetyt tervetuliaskirjeet	11	7	8	10	2	4	7	9	58

Alkukartoituspalvelun kunnan asiakkaat (35 hlö) olivat työssä käyviä maahanmuuttajia sekä pitempään asuneita puolisoja, jotka ohjauksen ja neuvonnan yhteydessä nähtiin tarvitsevan alkukartoitusta. Koordinaattorin TE-toimiston asiakkaat (8 hlö) olivat työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröityneitä maahanmuuttajia. Heistä 6 henkilöä oli työperusteisen tai Suomen kansalaisen puolisoa.

Koordinaattorin alkukartoituksista oli korvauskelpoisia 31 kpl ja korvauskelvottomia 12 kpl. Rekisteröityneesti alle kolme vuotta asuneiden maahanmuuttajien alkukartoitukset ovat ELY-keskukselle korvauskelpoisia. Korvauskelvottomat alkukartoitukset toteutettiin yli kolme vuotta asuneille (ja kahdelle TE-toimiston asiakkaille), kun siihen nähtiin yhdessä asiakkaan kanssa selvä tarve.

Koordinaattorin markkinointikonseptilla tavoiteltiin vuodelle 2012 vähintään 80 ohjauksen ja neuvonnan asiakasta (toteuma 94 asiakasta) sekä 50 alkukartoitusta (toteuma 43 alkukartoitusta). Tervetuliaiskirjeitä (koordinaattorin esite ja kutsu) lähetettiin huhti–marraskuun 2012 välisenä aikana 58 kpl, joilla tavoitettiin palvelujen piiriin 39 asiakasta. Julkistiloihin levitetyllä esitteellä tavoitettiin 5 asiakasta. Suhdetoiminnalla saatiin 10 asiakasta, ja kevään tiedotustoiminnalla 1 asiakas. Henkilökohtaisen myyntityöllä (ml. laadukkaat kotoutumispalvelut ja puskaradio) tavoitettiin 39 asiakasta.

4.6.2 Konseptin laadulliset tulokset

Koordinaattorin markkinointi- ja palvelukonseptin tuotteistetut kotoutumispalvelut ovat: ohjaus- ja neuvontapalvelu sekä alkukartoitus- ja kotoutumissuunnitelmapalvelu. Yhdessä kunnan ja TE-toimiston yhteistyön ja työnjaon toimintamallin kanssa konsepti muodostaa johdonmukaisen kokonaisuuden (ks. Liite 1).

Koordinaattorin ohjaus- ja neuvontapalvelussa asiakas saa henkilökohtaisessa tapaamisessa tietoa muun muassa seuraavista aiheista: paikallisten kotoutumispalveluiden tarjonta, muuton rekisteröinnin käytänteet, kunnan peruspalveluiden käytänteet sekä verotus- ja työttömyysturvakäytänteet. Aiheiden läpikäyminen kasvokkain on osoittautunut tarpeelliseksi. Niiden myötä maahanmuuttaja pääsee huomattavasti paremmin sisään Suomen yhteiskunnan käytänteisiin kuin esimerkiksi Perustietoa Suomesta (2011) oppaan avulla.

Riippuen asiakkaan kielitaidosta, koulutustaustasta tai Suomessa asumisen kestosta, ohjaus- ja neuvontatapaamisen kesto vaihtelee alle puolesta tunnista 2–3 tuntiin. Tavoitteena on, että tapaaminen kestäisi vajaa kaksi tuntia. Muutoin asiakkaalle tulee ikään kuin informaatioähky, eikä hän enää kykene sisäistämään kaikkea uutta tietoa. Ohjausta ja neuvontaa voidaan jatkaa uudella tapaamisella tai puhelimitse ja sähköpostitse. Koordinaattorin kielitaidon (venäjä, englanti, suomi) ansiosta tulkin apua ei ole tarvittu. Toisinaan kommunikoinnin vaikeudet pidentävät tapaamisen kestoa, mutta yleensä yhteisen kielen löytäminen vain lujittaa luottamuksellista asiakassuhdetta. Tarve alkukartoitukselle voidaan tunnistaa helposti ohjaus- ja neuvontapalvelun aikana.

Koordinaattorin ohjauksen ja neuvonnan myötä ainakin kaksi työperusteista maahanmuuttajaa päätti yhdistää perheensä (2 puolisoa & 3 lasta) Kauhavalle. Lisäksi useat asiakkaat ovat ryhtyneet vakavissaan harkitsemaan perheenyhdistämistä. Myös muille, niin pitempään asuneille kuin vastikään muuttaneille, koordinaattorin suullisesta tietopaketista on ollut hyötyä. Esimerkiksi useat työperusteiset asiakkaat ovat liittyneet työttömyyskassan jäseneksi saatuaan oikeaa tietoa työttömyysturvan käytänteistä. Siten koordinaattorin palvelu tukee välillisesti myös yrityksiä, erityisesti suhdanteista riippuvaisia yrityksiä, muun muassa työvoiman sitouttamisen ja joustavuuden ristipaineessa. Esimerkiksi lomautuksen ajalle työttömyyskas-

san jäsenyys takaa työntekijöille ansiosidonnaisen perusturvan. Faktoista huolimatta yritykset eivät ole kovin aktiivisesti informoineet ulkomaalaisille työntekijöilleen työttömyyskassan eduista, vaikka se on myös niiden etu. Koordinaattori on toiminut myös asiakkaiden tukena arjen järjestelyissä, kuten kieli- ja kulttuuritulkkinä koulujen ja perheiden välillä, kun lasten koulunkäynnissä on ilmennyt ongelmia.

Koordinaattorin yksilöllinen alkukartoitus- ja kotoutumissuunnitelmapalvelu motivoi asiakkaan aloitteelliseen ja tavoitteelliseen kotoutumiseen. Päämääränä on, että asiakas kykenee palvelun jälkeen verrattain itsenäisesti edistämään omaa kotoutumistaan hänen tavoitteidensa saavuttamiseksi niin työ-, opiskelu- kuin perhe- ja vapaa-aikana. Alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelman laatiminen jaetaan 2–3 tapaamiseen (Liite 1). Tapaamisten välillä asiakas tekee reflektiivisiä kotitehtäviä lomakkeen (Liite 5) avulla. Alkukartoituksessa päähuomio ohjataan vähitellen asiakkaan tulevaisuuden suunnitelmiin, tavoitteisiin ja toiveisiin: ”Missä näet itsesi 5 vuoden kuluttua?”. Tällöin asiakkaan kotoutumista tarkastellaan: työ-, opiskelu-, perhe-elämän ja harrastusten näkökulmista. Yleensä asiakas hahmottaa lopulta itse, kuinka paljon suomen kielen osaaminen tarjoaa tai rajaa hänen tulevaisuuden mahdollisuuksia Suomessa. Toki tapaamisten aikana kartoitetaan myös alkukartoitusasetuksen mukaisesti alkuhaastattelun ja tarvittaessa tarkentavien toimenpiteiden muut kotoutumisen valmiudet, mutta ikään kuin päähuomion ohessa. Asiakkaan kotitehtäviin kuuluu laatia alustava kotoutumissuunnitelma. Sen pohjalta on verrattain helppo laatia yhdessä asiakkaan (ja TE-toimiston) kanssa hänen elämäntilanteeseen ja tarjolla oleviin kotoutumismoduuleihin soveltuva virallinen kotoutumissuunnitelma.

Alkukartoitustapaamisen kesto vaihtelee asiakkaan kielitaidon, koulutuksen ja Suomen yhteiskunnan perustietämyksen mukaan. Luonteeltaan luottamuksellinen tapaaminen muistuttaa parityöskentelyä, kuitenkin niin, että koordinaattori esittää avartavia vaihtoehtoja ja asiakas päättää. Yleensä yksi tapaaminen kestää noin 2,5 tuntia, mutta toisinaan tapaaminen saattaa venyä monituntiseksi. Koordinaattorin kokemuksen mukaan TE-toimiston ja peruskoulutuksen omaavan asiakkaan alkukartoitukset ovat muita työläämpiä. Tosin TE-toimiston asiakkaalle annetaankin enemmän kotitehtäviä kuin työperusteiselle. Yleensä ammatti- tai korkeakoulutuksen omaava asiakas kykenee verrattain itsenäisesti hahmottamaan tulevaisuu-

den tavoitteet ja toiveet, mikä helpottaa myös koordinaattorin työtä.

Riippuen asiakkaan valmiuksista, alkukartoituksen tapaamisten väli kannattaa olla muutamasta päivästä yhteen viikkoon, jotta asiakas ennättää reflektoida asioita, mutta hyvät valmiudet omaavalle asiakkaalle alkukartoitus- ja kotoutumissuunnitelma voidaan toteuttaa yhdellä pitempiketoisella tapaamisella. Tapaamisaikojen sopimisessa on hyvä huomioida koordinaattorin ja asiakkaan aikataulu siten, että tapaamisessa on riittävästi aikaa ja että asiakas olisi virkeässä mielentilassa. Työperusteiselle asiakkaalle viikonloppu saattaa olla sopivin ajankohta. Kirjasto ja asiakkaan koti ovat osoittautuneet rauhallisiksi ja viihtyisiksi paikoiksi tehdä alkukartoituksia. Kotonaan asiakas avautuu perheineen helpommin pohtimaan tulevaisuuden tavoitteitaan ja haaveitaan.. Yleensä puoliset haluavat, että heidän alkukartoitukset tehdään erikseen, toki perhe huomioiden.

Alkukartoituksen asiakkaat ovat osanneet vähintään auttavasti englantia, venäjää ja/tai suomea, joten tulkin apua ei ole tarvittu. Jokainen alkukartoitettu on saanut kotimaassaan vähintään Suomen peruskoulua vastaavan koulutuksen, joten he ovat luku-, kirjoitus- ja laskutustaitoisia sekä omaavat vähintään kohtuulliset oppimisen ja mentaaliset valmiudet. Siten alkukartoitusasetuksen mukaisiin tarkentaviin toimenpiteisiin, esimerkiksi kielenopettajien ja psykologien suosimiin oppimisvalmiuksien tai urasuunnittelun testaamisiin ei ole nähty tarvetta.

Erillistä asiakastyytyväisyystutkimusta koordinaattorin kotoutumispalveluista ei ole tehty. Palveluiden jatkuvan kehittämisen tarpeisiin koordinaattori on pyytänyt asiakkailtaan sekä suullista, mutta mielellään kirjallista palautetta. Palautteen perusteella asiakkaat ovat olleet tyytyväisiä koordinaattorin palveluihin. Erityisesti koordinaattorin alkukartoitusta asiakkaat ovat pitäneet avartavana kokemuksena. Asiakkaiden antama palaute tiivistyy hyvin eräässä kirjallisessa asiakaspalautteessa:

You asked us to say about Your work as a immigration coordinator. It is difficult to us. Why? Because when you meet a person who would like to help you to recognize a new world, it is beautiful. And the second important thing is, that you can trust her. So it is difficult to us to separate our feelings from knowledge. ...Your work is very helpful because You:

- checked all our papers: from Maistraatti, Poliisi, Kela TE toimisto and presented what kinds of job those offices do,

- get us some information about the way we have to apply for Finnish citizenship,
- analyzed very accurately our situation: strengths, skills, knowledge, needs, interests, hobbies and helped us to build our immigration's plans,
- presented possibilities we could find at the area of Kauhava, which we can add to our plans,
- professionally taught us how to behave at town offices,
- presented us some possibilities of cultural, sport, social life at Kauhava region,
- suggested some possibilities but also respected our own decisions,
- supported us but You showed that it is our own work,
- patiently answered for our questions and helped at sudden situations
- motivated us to find interesting solutions and possibilities.

We have a little suggestion. It would be useful, when at the Kauhava's side immigrants could find at the one place some links to Kela, TE toimisto, busses, bus stops, trains and a list of answers for FAQ [frequently asked questions]. ... Your way of work helps us to try to use Finnish language. We would like to thank You for our professional help at workplace too. And we hope to continue our cooperation in future. ... I observed Your work from the professional side: as a teacher and professional consultant. I would like to thank You for this experience of very good job and very good interpersonal contact. (Asiakaspalaute 11.9.2012.)

Koordinaattorin toiminta on saanut kertaalleen kielteistä palautetta kunnan johdolle osoitetulla kirjeellä. Palautteen antaja ei ollut asiakas vaan maahanmuuttajia aktiivisesti auttanut maahanmuuttajataustainen kansalainen. Kehityskeskukseen sisäisessä keskustelussa palaute todettiin aiheettomaksi ja tyyliältään ala-arvoiseksi.

4.6.3 Tulosanalyysi

Koordinaattorin markkinointi- ja palvelukonseptin määrälliset tavoitteet saavutettiin vain osittain. Koordinaattorin vuoden 2012 toimintakate muodostui negatiiviseksi, koska korvauskelpoisia alkukartoituksia oli liian vähän. Tervetuliaiskirjeiden määrästä (58 kpl) päätellen bruttomaahanmuutto Kauhavalle jäi, ehkä suhdanteista johtuen, hieman alle kevään arvion (60–80 kpl). Ulkomaalaisia tutkinto-opiskelijoita

ei Kauhavalla juuri asu. Kauhavalla työskenteleviä tilapäistyöntekijöitä ei onnistuttu tavoittamaan lukuun ottamatta lyhyitä puheluja ja tapaamisia. Tilapäistyöntekijöitä käyttävät yritykset suhtautuivat sangen varauksellisesti koordinaattorin palveluihin. Sen sijaan kauhavalaiset kärkiyritykset, joilla on kokemusta ulkomaalaisista työntekijöistä, pitivät koordinaattorin palveluja tarpeellisina. Pk-yritykset suhtautuivat koordinaattorin palveluihin kirjavasti. Jotkut suhtautuivat myönteisesti tai neutraalisti, mutta verrattain monet suhtautuivat kielteisen ennakkoluuloisesti. Osalla oli virheellinen käsitys, että koordinaattori valvoo työlupia.

Vaikka alkukartoitusten määrä jäi alle tavoitteen, voidaan todeta, että koordinaattorin markkinointikonsepti on toimiva ja kustannustehokas. Tervetuliaiskirjeen konatiivinen vaikuttavuusaste 67 prosenttia (39 asiakasta/58 kutsua) on erinomainen. Myös henkilökohtaisen myyntityön (ml. laadukkaat palvelut ja puskaradio) tulos, 39 asiakasta, on erinomainen. Suhdetoiminnan tulos, 10 asiakasta, on hyvä. Sisäisen ja ulkoisen tiedotustoiminnan konkreettisin tulos, eli koordinaattorin toimen jatkuminen vuonna 2013, on erinomainen. Voidaan arvioida, että ulkoisen tiedotustoiminnan ajoitus oli myös tässä mielessä onnistunut. Myös koordinaattorin sisäiset raportit lienevät vaikuttaneen asiaan myönteisesti. Voidaan sanoa, että markkinointikonseptilla onnistuttiin lisäämään koordinaattorin palveluiden tunnettuutta ja myönteistä suhtautumista lähes kaikissa sidosryhmissä, millä oli myös myönteisiä vaikutuksia koordinaattorin asiakasmäärään.

ELY-keskus kertoi lokakuussa 2012 pidetyssä seminaarissa, että E-P:lla Kauhavan kaupungin koordinaattori oli tehnyt reilusti eniten korvauskelpoisia (ja korvauskelvottomia) alkukartoituksia. Esimerkiksi Lapualla tehtiin vuonna 2012 kunnan ostopalveluna kaksi alkukartoitusta, nekin Kauhavan koordinaattorin avustamana. Avun myötä Lapuan alkukartoitusyhteisö totesi, että heidän osaaminen ja resurssit eivät riitä alkukartoitusten tekemiseen yhtä laadukkaasti ja tuottavasti kuin Kauhavalla. Alajärvellä on tehty ostopalveluna joitakin alkukartoituksia, lähinnä erään koulutusyhteisön ulkomaalaisille tutkinto-opiskelijoille. Kotoutumislain mukaisen alkukartoituksen käyttöönotosta E-P:n muissa kunnissa ei ole tietoa.

E-P:n kuntien kotoutumispalveluiden tarjonnan ja markkinoinnin tilaa kuvaa seuraava episodi: syksyllä 2012 Seinäjoelle paluumuuttanut pariskunta löysi Seinäjoen maistraatista Kauhavan koordinaattorin esitteen (Liite 2). Sen luettuaan

pariskunta yritti löytää vastaavia palveluja Seinäjoella, muun muassa tiedustellen ja Internet-haun avulla. Turhauduttuaan etsimiseen he lopulta kysyivät, voisivatko he päästä Kauhavan koordinaattorin palvelujen piiriin. Koordinaattori oli toki valmis, mikäli ELY-keskus hyväksyy asian. Neuvonpidon jälkeen pariskunnalle kuitenkin järjestyi seinäjokelaista kotoutumispalvelua.

Koordinaattorin ja tavanomaisen viranomaisohjauksen ja -neuvonnan merkittävin ero lienee siinä, että koordinaattori pyrkii jo ensitapaamisessa varmistamaan asiakkaan tietämyksen Suomen yhteiskunnan pelisäännöistä. Vastaavasti tavanomaista ohjausta ja -neuvontaa annetaan pitkälti vain oman sektorialan aiheista ja usein vasta silloin, kun asiakas osaa tai uskaltaa tiedustella asioita tarkentavasti. Koordinaattori tarjoaa siis ennakoivaa organisaatio- ja sektorirajat ylittävää ohjausta ja neuvontaa asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin. Voidaan sanoa, että koordinaattorin ohjaus- ja neuvontapalvelu on toimintona konkreettinen keino, jolla voidaan osaltaan saavuttaa Kauhavan kaupunki- ja maahanmuuttostrategian tavoitteet (mm. väestörakenne, lapsiperheet, työperäinen maahanmuutto, juurruttaminen). Toimintona koordinaattorin ohjaus- ja neuvonta täydentää hyvin paikallisia kotoutumispalveluja organisaatioiden kotoutumistoimintojen verkossa.

Koordinaattorin yksilöllinen alkukartoitus- ja kotoutumissuunnitelmapalvelu eroaa moni tavoin Alkukartoituksen avuksi -oppaan (Huttunen ym. 2012) toimintamalleista. Koordinaattorin palvelukonseptin ominaisuudet esitettiin sekä luvussa 4.4.3 että tässä alaluvussa laadullisten tulosten yhteydessä. Oppaan ryhmäalkukartoitusmallien keskeiset ominaisuudet esitettiin alaluvun 4.2.3 analyysissä. Koordinaattorin palvelukonseptin ja kehitetyn toimintamallin sekä oppaan mallien keskeiset erot selvitetään tiivistäen seuraavaksi.

Tiivistäen koordinaattorin palvelukonseptissa henkilökohtainen ohjaus ja neuvonta sekä yksilöllisen alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatiminen muodostavat johdonmukaisen lean-periaatteita mukailevan kokonaisuuden. Ohjauksen ja neuvonnan arvovirtaus käynnistyy välittömästi, kuten myös alkukartoitus, ikään kuin asiakkaan tilaamana. Siten palvelun arvovirtaus asiakkaalle on jatkuva. Alkukartoituksessa päähuomio kohdistuu alkukartoitusasetuksen yleisten kotoutumisvalmiuksien, ennen kaikkea asiakkaan tulevaisuuden tavoitteiden ja toiveiden selvittämiseen yhdessä asiakkaan kanssa (ml. reflektiiviset kotitehtävät). Alkukar-

toitusasetuksen tarkentavia toimenpiteitä, kuten erilaisia testejä, tehdään vain tarvittaessa, jos koordinaattori ja asiakas näkevät niihin tarvetta. Koordinaattorin palvelukonsepti on joustava, muun muassa ajan ja paikan suhteen. Palvelujen soveltamisessa asiakkaalla on keskeinen osuus, eli koordinaattori tarjoaa avartavia vaihtoehtoja ja asiakas päättää hänen yksilöllisten tarpeiden mukaan. Koordinaattorin palvelukonsepti muistuttaa yhteiskehittelyn konseptia.

Tiivistäen oppaan joissakin toimintamallien kuvauksissa ohjauspalvelu, ryhmäalkukartoitus ja kotoutumissuunnitelman laatiminen ovat eri henkilöiden ja organisaatioiden toteuttamia. Alkukartoituksen tulokset ja suositukset välitetään pitkälti kirjallisessa muodossa organisaatiolta toiselle. Lisäksi näyttää siltä, että vaikka kotoutumislain (1386/2010) 13 §:n mukaan kunnan ja TE-toimiston tulee pääsääntöisesti laatia kotoutumissuunnitelma yhdessä maahanmuuttajan kanssa, yleiseksi käytännöksi on muotoutunut, että kunta ja TE-toimisto eivät tee yhteistyötä kotoutumissuunnitelman laatimisessa. On vaikea kuvitella, että asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin liittyvää inhimillistä tietoa voidaan siirtää kirjallisessa muodossa. Joissakin malleissa asiakas siirtyy lähetteen avulla luukulta toiselle odottamaan ryhmäalkukartoituksen erätuotannon käynnistymistä. Alkukartoitusasetuksen mukaiset tarkentavat toimenpiteet, kuten yksilö- ja ryhmätestit, suoritetaan pitkälti koko erätuotannon ryhmälle, vaikka niillä ei olisi asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden tai jatkotoimenpiteiden näkökulmista lisäarvoa. Oppaan mallien kuvauksissa asiakkaiden testaaminen on kuvattu verrattain yksityiskohtaisesti. Sen sijaan menetelmät joiden avulla kartoitetaan asiakkaan yksilöllisiä tarpeita, kuten lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteita ja toiveita, ovat oppaassa jääneet vähemmälle huomiolle. Toisaalta on vaikea kuvitella, etteikö toimintamalleissa kiinnitettäisi huomiota myös näihin asioihin, esimerkiksi alkuhaastattelussa ja kotoutumissuunnitelman laatimisessa. Silti oppaan mallien kuvauksista jää mielikuva, että asiakkaita kylläkin testataan testaamisen vuoksi. Voidaan arvioida, että oppaan useimmat toimintamallit ryhmäalkukartoituksineen ovat hierarkkisen jäykkää sekä järjestely- ja asiantuntijakuluineen kallis toimintatapa. Oppaan eräät mallit muistuttavat konseptiltaan hierarkkisen jäykkää massatuotantoa.

Koordinaattorin havaintojen ja kokemuksen mukaan Kauhavan maahanmuuttajien tarpeisiin yksilöllinen alkukartoitus soveltuu paremmin kuin ryhmäalkukartoitus tes-

teineen. Ensinnäkin Kauhavalle muuttaneet ovat pääosin työperusteisia maahanmuuttajia ja heidän perheenjäseniä. Aikuiset maahanmuuttajat omaavat vähintään Suomen peruskoulua vastaavan koulutuksen, joten heitä ei tarvitse jatkotoimenpiteitä varten testata yhtä perusteellisesti kuin oppaan eräissä malleissa. Toiseksi kuukausittainen maahanmuutto Kauhavalle vaihtelee ja on määrältään vielä vähäistä, jolloin ryhmäalkukartoituksen järjestämisen aikavälit muodostuisivat turhan pitkiksi. Odottelun aikana asiakas saattaa passivoitua. Muutoinkin koordinaattorin näkemys on, että yksilöllinen alkukartoitus on ominaisuuksiltaan inhimillisempi, asiakaslähtöisempi ja kustannustehokkaampi kuin ryhmäalkukartoitus. Ryhmäalkukartoituksella ei voida saavuttaa yksilöllisen alkukartoituksen kaltaista luottamuksellista asiakassuhdetta, jonka myötä asiakas uskaltaa avautua refleктоimaan elämäntilannettaan sekä tulevaisuuden tavoitteitaan ja toiveitaan viranomaiselle. Asiakkaat ja TE-toimisto ovat olleet hyvin tyytyväisiä koordinaattorin palveluihin.

Päätelmiä. Voidaan sanoa, että koordinaattorin markkinointi- ja palvelukonsepti on omaperäinen, asiakaslähtöinen, joustava ja verrattain kustannustehokas konsepti. Yhdessä kunnan ja TE-toimiston yhteistyön ja työnjaon toimintamallin kanssa koordinaattorin konsepti on osoittautunut toimivaksi, vaikka kehitettävää toki riittää jatkossakin. Voidaan arvioida, että mikäli Kauhavan kaupunki onnistuu lähitulevaisuudessa tarjoamaan koordinaattorin palveluja naapurikunnille järkevään hintaan, koordinaattorin toimi tulee saavuttamaan ”break-even” -pisteen ja positiivisen toimintakatteen vuonna 2013. On se toki mahdollista ilman naapurikuntien asiakaspohjaakin, jos suhdanne kääntyy nousukaudeksi. Koordinaattorin palveluilla lienee muuttoliikkeen kerrannaisvaikutuksinen myönteinen vaikutus Kauhavan taloudelliseen ja sosiaaliseen toimeleaisuuteen pitkällä aikavälillä.

Koordinaattorin markkinointi- ja palvelukonsepti ja kehitetty toimintamalli soveltuvat hyvin työperusteisten ja muidenkin maahanmuuttajien tarpeisiin. Siten koordinaattorin konsepti sekä kehitetty, kokeiltu ja käyttöön otettu toimintamalli ovat yleistettävissä, muun muassa kuntiin, missä maahanmuuton rakenne on vastaava kuin Kauhavalla, mutta yhtäläillä muihinkin paikkakuntiin. Paikalliset henkilöstöresurssit huomioiden toimintamallin työnjakoratkaisut voivat toki olla muualla erilaiset kuin Kauhavalla.

Voidaan kuvitella, että ammatti- ja kielitaitoinen maahanmuutto-ohjaaja tai maa-

hanmuuttokoordinaattori kykenee suorittamaan yksilöllisiä alkukartoituksia verrattain itsenäisesti ja laatimaan yhdessä asiakkaiden ja TE-toimiston kanssa asiakkaiden tarpeisiin soveltuvia kotoutumissuunnitelmia. Näin toimien alkuvaiheen kotoutumispalvelut muodostavat asiakaslähtöisen, johdonmukaisen ja jatkuvaan palveluvirtaukseen perustuvan palvelukokonaisuuden kuntayhteisössä. Kansantalouden käsittein kyse on työnjaon ja erikoistumisen hyödyistä, kuten työn tuottavuuden kasvusta, kun esimerkiksi resursseja sitova pompottelu luukulta toiselle sekä alkukartoituksen turhat järjestelyt ja testit saadaan karsittua. Erikoistumisen avulla saadaan siis vapautettua resursseja muihin tarpeisiin, esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen lisäämiseen paikkakunnalla tai laadukkaampaan palveluun muiden asiakasryhmien kohdalla.

5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä luvussa esitetään ensin tutkimuksen yhteenveto, jonka jälkeen tutkimuksen johtopäätöksinä esitetään työhypoteesit: lähikehityksen vyöhyke monialaisen yhteistyön vahventamiseksi ja ideaali toimintamalli paikallisille kotoutumispalveluille. Teoria- ja tutkimuksen aineistoon pohjautuvat synteesin kaltaiset työhypoteesit ovat tutkimuksen viimeinen interventio. Ne muodostavat johtopäätöksen menettelytavoista, joilla organisaatiot voivat uudistaa organisaatio- ja arvonluomisen kulttuurejaan siten, että paikallisten kotoutumispalveluiden järjestämisessä ja toteuttamisessa voitaisiin ryhtyä soveltamaan lean-ajattelun periaatteisiin ja yhteiskehittelyyn nojautuvaa tuote- ja toimintakonseptia organisaatioiden verkossa.

5.1 Tutkimuksen yhteenveto

Tämän toimintatutkimuksen yleisenä tavoitteena oli tukea monialaista yhteistyötä siten, että paikalliset kotoutumispalvelut muodostaisivat tulevaisuudessa järkevän kokonaisuuden. Lisäksi yleisenä tavoitteena oli tuottaa monialaisen yhteistyön tueksi tietoa maahanmuuttoilmiöstä ja toiminnan kehittämisen välineistä. Tutkimuksen konkreettisena tavoitteena oli kehittää asiakaslähtöinen toimintamalli alkukartoitus- ja kotoutumissuunnitelmalveluille, eli paikalliset olosuhteet huomioiva toimintamalli kunnan ja TE-toimiston yhteistyölle ja työnjaolle. Alustava tutkimusongelma oli: *Onko kehitettävä toimintamalli käyttökelpoinen?*

Tutkimuksen aineistoksi kerättiin ensin kotoutumispalveluiden toimintaympäristöä käsittelevää aineistoa: Kauhavan väestö-, maahanmuutto-, elinkeinorakenteet ja työmarkkinoiden tila, uusi kotoutumislaki sekä Kauhavan kaupunki- ja maahanmuuttostrategia. Tutkimuksen myöhemmässä vaiheessa kerättiin kotoutumispalvelutoimintaan osallistuvien organisaatioiden kulttuureja kuvaavaa aineistoa. Tätä aineistoa kerättiin muun muassa palaverien ja kokousten yhteydessä osallistuvan havainnoinnin menetelmällä. Lisäksi tutkimusaineistona käytettiin koordinaattorin saamia suullisia ja kirjallisia palautteita. Aineiston analyysissä hyödynnettiin toiminnan kehittämisen teoria-aineistoa sekä muuttoliikkeen teoria- ja tutkimusaineistoa. Osallistuvan havainnoinnin aineistot analysoitiin pitkälti tutkijoiden keskinäisen

vuoropuhelun ja ajatuskokeiden avulla. Sekä tutkimuksen teoria-aineistoa että tutkimusaineiston analyysyjä syvennettiin tutkimuksen edetessä rinnakkain pohdiskelevalla otteella.

Tämä toimintatutkimus koostuu kolmesta kehityssyklistä. Kahden ensimmäisen syklin etenemistä kuvaa parhaiten yrityselämälle tuttu kehittämispainotteinen PDCA-sykli, joiden puitteissa nojaututtiin pitkälti lean-ajattelun periaatteisiin. Kolmatta sykliä kuvaa parhaiten kehittävän työntutkimuksen ekspansiivinen oppimis- ja kehityssykli. Ensimmäisen syklin puitteissa kehitettiin koordinaattorille markkinointi- ja palvelukonsepti. Konseptin keskeiset ratkaisut olivat käytössä huhtikuun 2012 loppupuolella. Toisen syklin puitteissa kehitettiin kunnan ja TE-toimiston kotoutumispalvelutoiminnan yhteistyölle ja työnjaolle toimintamalliehdotus, joka esitettiin osapuolten palaverissa 9.5.2012. Palaverin erimielisen arvioinnin perusteella toimintamalli oli periaatteessa käyttökelpoinen, mutta käytännössä ei. Siten tutkimusongelman kannalta arvioinnin tulos oli epämääräinen, eikä se tyydyttänyt tutkijoita, joten tutkimukselle se merkitsi ikään kuin paluuta lähtöruutuun.

Kolmannen eli ekspansiivisen oppimis- ja kehityssyklin tarvetilavaiheen muodosti tutkijoiden epämääräinen tyytymättömyys siihen, ettei toimintamallia otettu käyttöön. Pian oivallettiin kehittävän työntutkimuksen ideoiden avulla, että ehdotetun toimintamallin käyttökeltvottomuuden taustalta löytyy tutkimusongelmaa oleellisempia ristiriitoja: julkisorganisaatioiden hierarkkinen ja sääntöjä painottava toimintakulttuuri sekä uuden kotoutumislain suomien mahdollisuuksien omaksumisen vaikeus. Nähtiin, että ristiriidat vaikeuttivat toimintamallin käyttöönottoa ja monialaisen yhteistyön vahventamista. Kolmannen kehityssyklin puitteissa toimintamallin käyttöönottoa ja monialaista yhteistyötä sysättiin eteenpäin interventioden, muun muassa ristiriita-analyysieihin pohjautuvan intervention avulla. Interventioiden myötä toimintamallia kokeiltiin kesäkuussa 2012 ja se otettiin arjen työssä käyttöön syyskuussa 2012. Tämän jälkeen tutkimuksessa pyrittiin vahventamaan monialaista yhteistyötä esittämällä marraskuun 2012 maahanmuuttotyöryhmän kokouksessa konkreettiset kehityskohteet paikallisille kotoutumispalveluille. Tutkimusaineiston keruu päättyi 18.12.2012, jolloin toimintamalli oli vakiinnuttamisen vaiheessa.

Tutkimuksen tulosanalyysin mukaan koordinaattorin markkinointikonsepti on toimiva ja kustannustehokas, vaikka alkukartoitusten määrässä jäätiin vuonna 2012 alle

keväällä asetetun tavoitteen. Tulosanalyysin mukaan koordinaattorin palvelukonseptissa henkilökohtainen ohjaus ja neuvonta sekä yksilöllisen alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatiminen muodostavat johdonmukaisen lean-ajattelun periaatteita mukailevan kokonaisuuden. Alkukartoitus käynnistyy välittömästi asiakkaan tilauksesta ja palvelun arvonnvirtaus asiakkaalle on jatkuva. Palvelujen soveltamisessa asiakkaalla on keskeinen osuus, koordinaattori tarjoaa avartavia vaihtoehtoja ja asiakas päättää hänen yksilöllisten tarpeiden mukaan. Koordinaattorin palvelukonsepti muistuttaa yhteiskehittelyn konseptia. Toimintamallina koordinaattorin palvelukonsepti poikkeaa monin tavoin Alkukartoituksen avuksi -oppaan (Huttunen ym. 2012) massatuotannon toimintamalleista. Kokonaisuutena voitiin sanoa, että koordinaattorin markkinointi- ja palvelukonsepti on omaperäinen, asiakaslähtöinen, joustava ja kustannustehokas. Yhdessä kunnan ja TE-toimiston yhteistyön ja työnjaon toimintamallin (Liite 1) kanssa koordinaattorin konsepti osoittautui toimivaksi. Siten koordinaattorin markkinointi- ja palvelukonsepti sekä kehitetty toimintamalli ovat yleistettävissä.

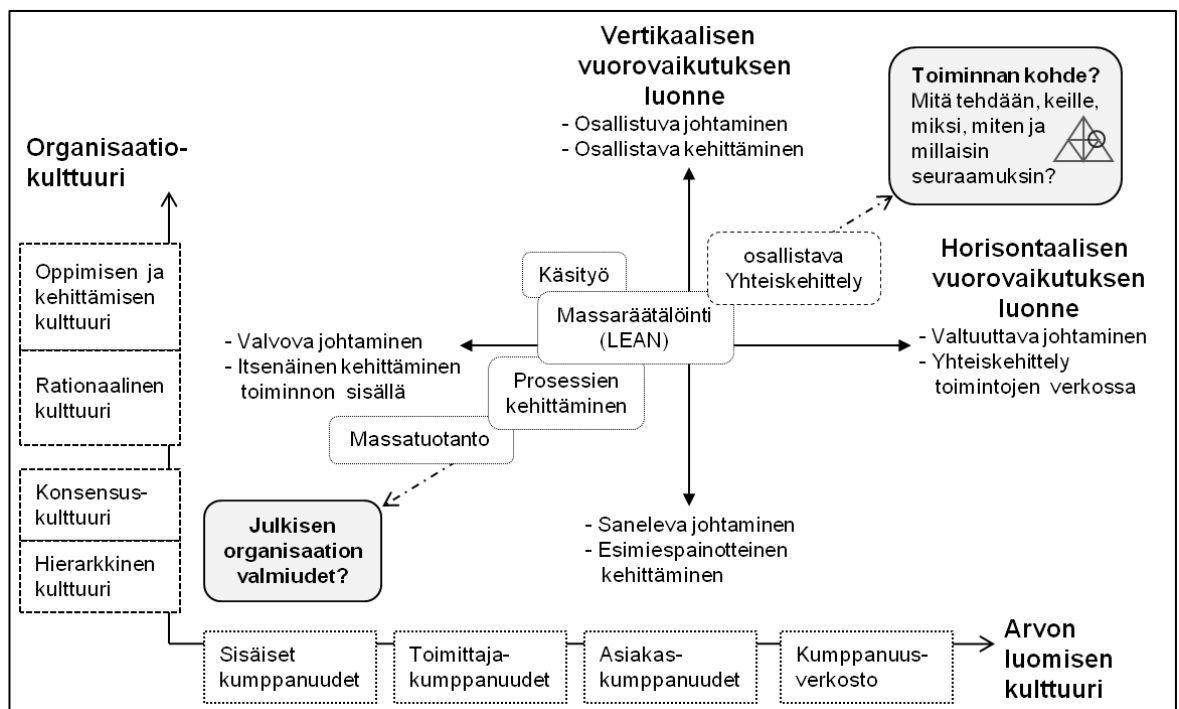
5.2 Tutkimuksen johtopäätökset

Lähikehityksen vyöhyke monialaisen yhteistyön vahventamiseksi. Uuden kotoutumislain eräs avainkäsite on *monialainen yhteistyö*, jolla tarkoitetaan ”eri toimialojen viranomaisten ja muiden tahojen yhteistyötä” (L 30.12.2010/1386, 3 §). Yhdessä kotoutumisen kaksisuuntaisuudella monialainen yhteistyö muistuttaa *yhteiskehittelyn* käsitettä. Yhteiskehittelyn konseptia voidaan pitää tavoiteltavana toimintakonseptina kotoutumispalveluille, toimintajärjestelmien verkossa.

Tutkimuksessa hahmotettiin, että yhteiskehittely edellyttää organisaatioilta tietynlaisia valmiuksia. Rajat ylittävä yhteiskehittely on tuloksellista, kun organisaatioiden työntekijöillä ja johdolla on valmiuksia

- avoimeen vertikaaliseen ja horisontaaliseen vuorovaikuttamiseen
- sitoa resursseja kotoutumispalveluiden kehittämiseen
- luopua omista itsekkäistä intresseistä kokonaisuuden hyväksi
- uudistaa organisaatiokulttuuria kohti oppimisen ja kehittämisen kulttuuria.

Muun muassa toimintamallin (Liite 1) käyttöönoton ja vakiinnuttamisen hitaudesta voitiin päätellä, että keskeisten tahojen valmiudet sitoutua yhteiskehittelyn kaltaiseen toimintaan ovat vielä vähäiset. Tutkimuksen aikana toimintamallin käyttöönoton ongelmien taustalta tunnistettiin primaarit ristiriidat: julkisorganisaatioiden hierarkkinen toimintakulttuuri ja uuden kotoutumislain suomien mahdollisuuksien omaksumisen vaikeus. Näistä ristiriidoista seuraa rajat ylittävään toimintaan ongelmia ja epämääräistä tyytymättömyyttä. Tutkimuksen aikana paikallisten kotoutumispalveluiden kehitystyötä pyrittiin sysäämään eteenpäin interventioiden avulla. Voidaan kuitenkin nähdä, että kehitys tulee edelleen etenemään hitaasti, mikäli keskeiset toimijat eivät kykene vahventamaan monialaisen yhteistyön valmiuksiin kohti osallistavan yhteiskehittelyn konseptia (Kuvio 35). Voidaan arvioida, että maahanmuuttotyöryhmässä muut toimijat, kuten koulutusyhteisöt, yritykset, kansalaisjärjestöt ja maahanmuuttajat saattavat turhautua näennäiseen kehittämiseen.



Kuvio 35. Lähikehityksen vyöhyke monialaisen yhteistyön vahventamiseksi.

Kuviossa toimintakonseptien perustyyppit on sijoitettu organisaatio- ja arvонуomisen kulttuurien muodostamaan viitekehykseen. Organisaatiokulttuurin laatikot on ensinnä ryhmitelty perusstrategioiden vastinpareiksi. Rationaalinen kulttuuri edistää kestävän kilpailuedun saavuttamista kustannusjohtajuuden strategiassa. Vastaavasti oppimisen ja kehittymisen kulttuuri edistää kestävän kilpailuedun saavut-

tamista differointistrategiassa. Voidaan ajatella, että hierarkkinen kulttuuri johtaa keskivertoa heikompaan menestykseen kustannusjohtajuuden strategiassa ja konsensushakuinen kulttuuri johtaa keskivertoa heikompaan menestykseen differointistrategiassa. Toiseksi organisaatiokulttuurien laatikot sijoittuvat siten, että ne kuvaavat toimintakonseptien perustyyppien sekä julkisorganisaatioiden tyypillisiä organisaatiokulttuurisia piirteitä. Arvonluomisen kulttuurin kumppanuuslaatikoiden järjestys kuvaa sitä, ketkä tyypillisesti tulevat mukaan organisaation hyödykkeiden ominaisuuksien kehittämiseen siirryttäessä toimintakonseptin perustyyppistä toiseen. Kuviossa konseptien perustyyppit limittyvät toisiinsa, sillä todellisuudessa organisaation arvoketjun perus- ja tukitoiminnoissa lienee historiallisen kehityksen myötä piirteitä erilaisista organisaatio- ja arvonluomisen kulttuureista.

Lähikehityksen vyöhyke, eli monialaisen yhteistyön vaihtoehtoiset kehityssuunnat on kuvattu vertikaalisen ja horisontaalisen vuorovaikutuksen nelikentällä (Kuvio 35). Vertikaalisen vuorovaikutuksen vastinparit ovat: osallistuva/saneleva johtaminen ja osallistava/esimiespainotteinen kehittäminen. Horisontaalisen vuorovaikutuksen vastinparit ovat: valtuuttava/valvova johtaminen ja yhteiskehittely/itsenäinen kehittäminen. Todellisuudessa vastinparit eivät ole toisiansa poissulkevia. Organisaatiossa esiintyy jatkuvasti vastakkaisiin suuntiin vetäviä vuorovaikutuksen voimia, muun muassa siksi, että kollektiivinen toiminta voisi kehittyä johdonmukaisesti. Vertikaalisen ja horisontaalisen vuorovaikutuksen vastinparit kuvaavat kuitenkin niitä menettelytapoja, keinoja, joilla organisaation kulttuuria ja toimintakonseptia voidaan uudistaa kohti valittua tai haluttua päämäärää.

Julkisen organisaation valmiuslaatikon sijainti (Kuvio 35) kuvaa tutkijoiden käsitystä kotoutumispalveluita järjestävien ja tuottavien julkisorganisaatioiden nykytilasta. Tutkimuksen tulkinta on, että julkisorganisaatiot, kuten Kauhavan kaupunki, omaavat hierarkkisen ja osin konsensushakuisen toimintakulttuurin sekä enintään organisaation toimintojen sisäisiin kumppanuuksiin pohjautuvan arvonluomisen kulttuurin. Vallitsevaa kulttuuria ylläpitävät paikoitellen saneleva ja valvova johtaminen sekä pitkälti esimiespainotteinen ja/tai itsenäinen kehittäminen tietyn toiminnon sisällä. Johdon perehtyminen lattiatason ja asiakasrajapinnan työn sisältöön, lainmääräyksiin sekä toiminnan myönteisiin ja kielteisiin ongelmiin on riittämätöntä. Lattiatasolta kumpuaviin kehitysehdotuksiin ja ajatuskokeisiin ei ole totuttu, vaan

ne saatetaan kokea ikään kuin johdon tehtäviin puuttumisena tai arvosteluna.

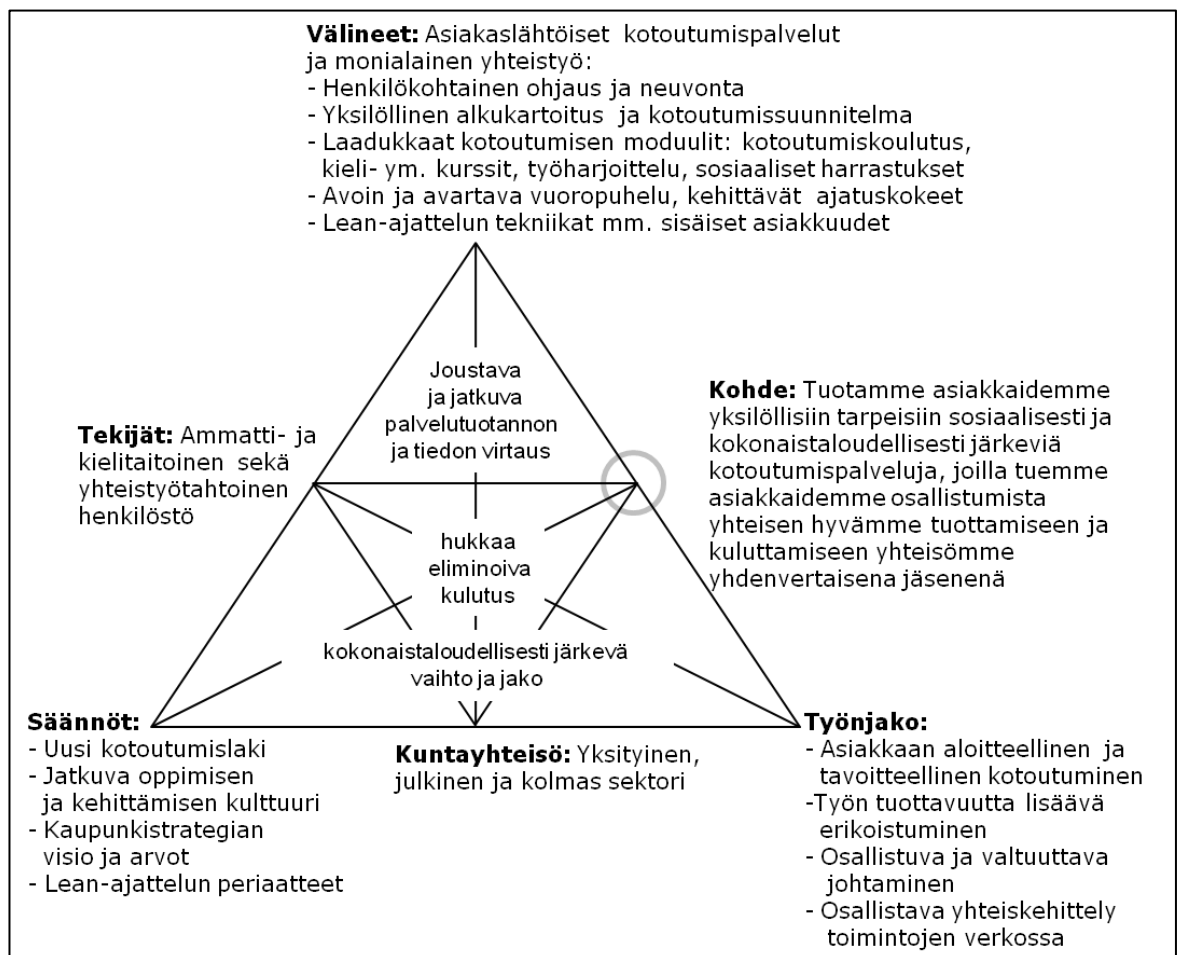
Kotoutumispalveluiden perus- ja tukitoiminnoista koostuvan toiminnan uudistaminen kohti tuloksellista yhteiskehittelyn konseptia, edellyttää toimijoilta yhtäältä tahtoa uudistaa organisaatiokulttuuria kohti jatkuvan oppimisen ja kehittämisen kulttuuria ja toisaalta tahtoa uudistaa arvonluomisen kulttuuria sosiaalisesti ja kokonaistaloudellisesti järkevään suuntaan kumppanuuksien verkostossa. Toimintakulttuurien uudistamisen menettelytavat kohti osallistavan yhteiskehittelyn konseptia ovat: osallistuva ja valtuuttava johtaminen sekä osallistava kehittäminen ja yhteiskehittely organisaatioiden toimintojen verkossa. Tällöin vertikaalinen vuorovaikutus voidaan mieltää johdon, esimiesten ja perustoiminnoissa työskentelevän henkilöstön välisenä avoimena vuoropuheluna, jossa on sijaa kehittäville ajatuskokeille. Vastaavasti horisontaalinen vuorovaikutus voidaan käsittää yksilöiden, ryhmien, toimintojen, organisaatioiden ja asiakkaiden välisenä avoimena vuoropuheluna, jossa kenelläkään ei ole ehdotonta määräysvaltaa. Voidaan ajatella, että osallistuva johtaminen ja osallistava kehittäminen lisäävät osapuolten keskinäistä luottamusta ja sitoutumista, mikä puolestaan tekee mahdolliseksi valtuuttavan johtamisen ja osallistavan yhteiskehittelyn kumppanuusverkostossa. Pitkällä aikavälillä edellä kuvailtu vuorovaikutuskulttuuri johtaa lisääntyvään yhteisöllisyyteen ja joustavuuteen sekä työ- että kuntayhteisössä.

Kuvion (Kuvio 35) toiminnan kohde laatikolla viitataan siihen, että laajentamalla paikallisille kotoutumispalveluille yhteinen toiminnan kohde (mitä tehdään, keille, miksi, miten ja millaisin seuraamuksiin) voidaan luoda yhteinen toiminta-ajatus, missio kotoutumispalveluiden yhteiskehittelyn konseptille.

Ideaali toimintamalli paikallisille kotoutumispalveluille. Kollektiivisen toiminnan perimmäinen tarkoitus lienee ihmisten tarpeiden tyydyttäminen. Työnjako ja erikoistuminen mahdollistavat toiminnan tehostumisen ja työn tuottavuuden kasvun sekä uusien innovaatioiden syntyminen, ja sitä kautta runsaamman ja monipuolisemman tarpeiden tyydytyksen. Toisin sanoen syventyvä työnjako, erikoistuminen mahdollistaa taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristöllisen hyvinvoinnin kasvun yhteiskunnassa. Toisaalta syvenevän työnjaon myötä kollektiiviseen toimintaan muotoutuu hierarkkisia tasoja, jolloin toiminnan hallittavuus vaikeutuu. Toiminta voi toteutua vain yksilöiden tai ryhmien yhdessä tekemien tekojen kautta.

Yksilöt muodostavat kuitenkin jatkuvasti tulkintoja tekojensa tarkoituksesta ja tavoitteista sekä kollektiivisen toiminnan kohteesta ja motiivista. Yhtäältä uudet tulkinnot mahdollistavat toiminnan kehittymisen. Toisaalta, yksilöiden poikkeavista tulkinnoista seuraa toimintaan jännitteitä ja ristiriitoja, jotka kärjistyessään hankaloittavat yhteisön toimintaa.

Jotta kollektiivinen toiminta kehittyisi johdonmukaisesti, tulisi yksilöiden käsitykset tekojensa tarkoituksesta sekä koko toiminnan motivoivasta kohteesta olla yhteneväiset. Kehittävässä työntutkimuksessa tavoiteltava toimintakonsepti tai -malli kuvataan usein toimintajärjestelmän yleisen mallin avulla. Tutkijoiden hahmottama ideaali toimintamalli paikallisille kotoutumispalveluille organisaatioiden toimintojen verkossa kuvataan alla (Kuvio 36).



Kuvio 36. Ideaali toimintamalli paikallisille kotoutumispalveluille.

Kuvion Toiminnan kohteessa on huomioitu kotoutumislain tarkoitus ja henki:

[Kotoutumislain] tarkoituksena on tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken. (L 30.12.2010/1386 1 §.)

Kaikkien maahan asettuvien kotoutumista tulee edistää. Kotoutumissuunnitelmissa tullaan myös huomioimaan aiempaa enemmän yksilölliset tarpeet. Oikeus kotoutumistoimenpiteisiin pohjautuu tarpeeseen, ei esimerkiksi maahantuloperusteeseen. (Taustatiedote 2011.)

Toiminnan kohteessa korostetaan kotoutumispalveluiden laajempaa merkitystä kuntayhteisön taloudelliseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Kokonaistaloudellisesti järkevillä kotoutumispalveluilla tarkoitetaan, että myös julkisen sektorin järjestämillä ja tuottamilla palveluhyödykkeillä on vaihto- ja käyttöarvo vaikka ne eivät määrydy suoraan markkinamekanismin ohjaamana. Konkretisoiden tällä tarkoitetaan, että palveluiden järjestämisen vaihtoehtojen vertailussa tulee huomioida palveluiden tuotantokustannusten lisäksi palveluiden käyttökustannukset ja sen myötä palveluiden vaihto- ja käyttöarvo ikään kuin kuntayhteisön tarpeiden näkökulmasta. Toisin sanoen ideaali toimintamalli sisältää ajatuksen, että paikallisten kotoutumispalveluiden kehittämisen päämääriä ovat toiminnan tehokkuuden ja työn tuottavuuden lisääminen sekä palveluiden ominaisuuksien parantaminen lean-ajattelun periaatteiden mukaisesti. Siten kotoutumispalvelutoiminnan päämääränä on tukea kuntayhteisön, erityisesti yritysten pitkän aikavälin kilpailukykyä tukemalla työperusteisten (ml. työttömät ja tilapäistyöntekijät) maahanmuuttajien ja heidän perheenjäsenten rekrytoinnista kotoutumiseen -prosessin (Kuvio 16) kotoutumisvaiheita. Ajatuksena on, että paikallisen kotoutumispalvelutoiminnan tehokkuuden ja työn tuottavuuden lisäämisessä sovellettaisiin massaräätälöinnin, eli lean-periaatteisiin nojautuvaa tuotantokonseptia ja palveluiden ominaisuuksien parantamisessa yhteiskehittelyn tuotekonseptia.

Kotoutumispalveluiden jatkokehittäminen. Työhypoteesit muodostavat tutkimuksen viimeisen intervention. Koordinaattorilla, eli toimija-tutkijalla on aikomus esittää työhypoteesit viimeistään tutkimusraportin valmistumisen jälkeen Kauhavan kaupungin johdolle ja maahanmuuttotyöryhmälle. Työhypoteesien avulla tavoitellaan, että kotoutumispalveluita järjestävät ja tuottavat tahot sekä Kauhavan

maahanmuuttotyöryhmä reflektoinnin kautta uudistaisi kollektiivisesti ajattelu- ja toimintatapojaan. Lisäksi työhypoteeseilla tavoitellaan, että maahanmuuttotyöryhmä uudistaisi Kauhavan maahanmuuttostrategiaa ja kotouttamisohjelmaansa paikallisia olosuhteita ja tarpeita huomioivampaan suuntaan. Tutkijoiden näkemyksen mukaan tämän tutkimusraportin ja sen työhypoteesien avulla maahanmuuttotyöryhmän on mahdollista luoda differoivaan keskittymisstrategiaan pohjautuva maahanmuuttostrategia (missio, visio, arvot, päämäärät, välitavoitteet, menettelytavat ja keinot) sekä lean-ajattelun periaatteisiin ja yhteiskehittelyyn nojautuva kehittämisohjelma konkreettisine kehityskohteineen.

Yhtälailla työhypoteeseja, erityisesti ideaalia toimintamallia voidaan hyödyntää myös päivittäisessä kehittämistyössä. Arjen työssä törmätään jatkuvasti sekä myönteisiin että kielteisiin ongelmiin: häiriöt, katkokset, dilemmat ja innovaatiot. Kiinnittämällä ideaali toimintamalli esimerkiksi työhuoneen seinään voidaan arjen ongelmia yrittää ratkaista kohti ideaalia toimintamallia. Ongelman peilaaminen ideaaliin toimintamalliin ja takaisin on nimenomaan kaksoisärsytyksen menetelmän toteuttamista (sovellettu Engeström 1995, 124–125).

Kun huomioidaan Kauhavan maahanmuuton rakenne, kannattanee Kauhavan maahanmuuttostrategiassa ja kehittämisohjelmassa keskittyä työperusteisten maahanmuuttajien ja heidän perheenjäsenten muodostamiin asiakasryhmiin sekä ulkomaalaisia työllistävien yritysten muodostamiin asiakasryhmiin. Tällöin keskittymisstrategiassa rajalliset kehittämisen resurssit ja toimenpiteet kohdistetaan valittuihin asiakasryhmiin. ”Keskittymisstrategia rakentuu siihen, että tiettyä kohdetta [toiminnan kohde] palvellaan erityisen hyvin ja jokainen toiminnallinen menettelytapa [toiminto, prosessi, teko, operaatio] suunnitellaan pitäen tämä mielessä” (Porter 1993, 62). Toisin sanoen kotoutumispalveluiden ominaisuuksien kehittämisessä keskitytään siihen, että palvelut soveltuvat erityisen hyvin työssä käyvien ja heitä työllistävien yritysten tarpeisiin. Muut asiakasryhmät joutuvat ikään kuin sopeutumaan valituille kohderyhmille kehitettyjen palveluiden ominaisuuksiin.

Palveluiden differoinnilla luodaan ainutlaatuista, jota kilpailijoiden on vaikea kopioida. Tutkijoiden mielestä koordinaattorin markkinointi- ja palvelukonsepti sekä kehitetty toimintamalli (Liite 1) kunnan ja TE-toimiston yhteistyölle ja työnjaolle luovat pohjaa paikallisten kotoutumispalveluiden jatkokehittämiselle. Maahanmuutto-

työryhmän kannattanee keskittyä yhtäällä vakiinnuttamaan jo kehitettyä toimintamallia ja toisaalla kehittämään paikallisia kotoutumisen moduuleja: kotoutumiskoulutus, kielikurssit ja muut työelämävalmiuksia parantavat kurssit, työharjoittelupaikat, sosiaaliset harrastukset sekä lasten ja nuorten kotoutumisen aktiviteetit. Myös moduulien kehittämisessä kannattanee priorisoida, missä järjestyksessä moduuleja kehitetään.

Virkkusta (2004, 4) mukaillen Victor ja Boynton (1998) väittävät, että toimintakonseptin uudistamisessa on noudatettava konseptien historiallisen kehityksen järjestystä. Tutkijat ovat jossain määrin eri mieltä ja arvioivat, että lean-ajattelun periaatteiden omaksumisella voidaan paikallisille kotoutumispalveluille tavoitella käsityön kautta suoraan massaräätälöinnin konseptia, jonka jälkeen voidaan vaiheittain siirtä kehittämään palveluiden ominaisuuksia yhteiskehittelyn konseptilla. Tosin, kun tarkastellaan julkisorganisaatioiden valmiuksien nykytilaa (Kuvio 35) tutkijoiden arvio voi yhtä hyvin olla väärä. Toisaalta, jos tahdotaan, että kotoutumislain mukainen kehittäminen monialaisena yhteistyönä toteutuisi aidosti, on vaikea kuvitella, että muut toimintakonseptien perustyyppit johtaisivat merkittäviin tuloksiin.

Eteneminen kohti massaräätälöinnin ja yhteiskehittelyn konseptia julkisorganisaatioiden verkossa edellyttäneen tutkimus- tai asiantuntija-avusteista kehittämishanketta. Tutkijat kannustavat, että Kauhavalla maahanmuuttotyöryhmän keskeisten toimijoiden, eli kunnan, TE-toimiston ja ELY-keskuksen johtohenkilöt sekä naapurikuntien johto harkitsisivat työ- ja elinkeinoministeriön myötävaikutuksella pilottihanketta *monialaisen yhteistyön vahventamiseksi ja paikallisten kotoutumispalveluiden kehittämiseksi* kohti ideaalia toimintamallia välittämättä kuntien välisestä kilpailusta. Pilottihankkeella voi siis tavoitella desentralisoinnin hyötyjä kerrannaisvaikutuksineen seutukunnan taloudelliseen ja sosiaaliseen toimeliaisuuteen.

LÄHTEET

- A 26.5.2011/570. Valtioneuvoston asetus kotoutumisen edistämiseen liittyvästä alkukartoituksesta.
- Argyris, C. 1970. Intervention theory and method. Reading: Addison-Wesley.
- Asiakaspalaute. 11.9.2012. Asiakas X. Kirje.
- Atkinson, J. 1984. Manpower Strategies for Flexible Organizations. August: Personnel Management.
- Bergström, S. & Leppänen, A. 2007. Yrityksen asiakasmarkkinointi. 9.–11. painos. Helsinki: Edita
- Decentralization. 2001. Decentralization. [Verkkosivusto]. Washington: World Bank. [Viitattu 17.5.2012]. Saatavana: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>
- Elinkeinostrategia. Ei päiväystä. Kauhavan kaupungin elinkeinostrategia 2012 - 2016 (luonnos). [Viitattu 14.4.2012]. Julkaisematon.
- Engeström, Y. 1987. Learning by Expanding: An activity theoretical approach to developmental research. Helsinki: Orienta konsultit.
- Engeström, Y. 1995. Kehittävä työntutkimus: perusteita, tuloksia ja haasteita. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Engeström, Y. 2004. Ekspansiivinen oppiminen ja yhteiskehittely työssä. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Engeström, Y. 2007. Enriching the Theory of Expansive Learning: Lessons From Journeys Toward Coconfiguration. [Verkkojulkaisu]. Mind, Culture and Activity 14 (1–2), 23–39. [Viitattu 3.7.2012]. Saatavana: <http://www.helsinki.fi/cradle/documents/Engestrom%20Publ/Enriching%20expansive%20learning.pdf>
- Haapasaari, A. 2008. Yhteinen kehittäminen liiketoimintamallin ekspansiivisen uudistamisen mahdollisuutena: tapaustutkimus logistiikkayrityksen ja sen asiakkaan yhteistyön kehittämisestä. [Verkkojulkaisu]. Helsingin yliopisto. Käyttämistieteellinen tiedekunta. Pro gradu -työ. [Viitattu 30.6.2012]. Saatavana: <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/19966>

- Heikkinen, H. 2008. Toimintatutkimuksen lähtökohdat. Teoksessa: H. Heikkinen, E. Rovio & L. Syrjälä (toim.) Toiminnasta tietoon: Toimintatutkimuksen menetelmät ja lähestymistavat. 3. korjattu painos. Helsinki: Hansaprint, 16–38.
- Heikkinen, H., Kontinen, T. & Häkkinen, P. 2008. Toiminnan tutkimisen suuntaukset. Teoksessa: H. Heikkinen, E. Rovio & L. Syrjälä (toim.) Toiminnasta tietoon: Toimintatutkimuksen menetelmät ja lähestymistavat. 3. korjattu painos. Helsinki: Hansaprint, 39–76.
- Heikkinen, H., Rovio, E. & Kiilakoski, T. 2008. Toimintatutkimus prosessina. Teoksessa: H. Heikkinen, E. Rovio & L. Syrjälä (toim.) Toiminnasta tietoon: Toimintatutkimuksen menetelmät ja lähestymistavat. 3. korjattu painos. Helsinki: Hansaprint, 77–93.
- Hertzen-Oosi, N., Harju, H., Haake, N. & Aro, T. 2009. Ulkomaalaisten tilapäinen työnteko Suomessa. [Verkkojulkaisu]. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja: Työ ja yrittäjyys 37/2009. Saatavana: http://www.tem.fi/files/23789/TEM_37_2009_tyo_ja_yrittajyys.pdf
- Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. 15. uudistettu painos. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.
- Hirvonen, M., Lith, P. & Walden, R. 2010. Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. [Verkkojulkaisu]. Helsinki: Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010. Saatavana: <http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=mw16710124737147>
- Huovinen, T. & Rovio, E. 2008. Toimintatutkija kentällä. Teoksessa: H. Heikkinen, E. Rovio & L. Syrjälä (toim.) Toiminnasta tietoon: Toimintatutkimuksen menetelmät ja lähestymistavat. 3. korjattu painos. Helsinki: Hansaprint, 94–113.
- Huttunen, H-P., Karinen, R., Kivisik, K. Korhonen, I., Laine, H., Mikkonen, M., Prisdada, J., Ruohomäki, I. & Sallinen, S. 2012. Alkukartoituksen avuksi: Esimerkkejä kotoutumislain mukaisen alkukartoituksen hyvistä käytännöistä. [Verkkojulkaisu]. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja: Työ ja yrittäjyys 11/2012. Saatavana: http://www.tem.fi/files/32187/TEMjul_11_2012.pdf
- Hämäläinen, S. 2011. Uusi kotoutumislaki. [Verkkojulkaisu]. Sisäasiainministeriö. [Viitattu 3.7.2012]. Saatavana: http://www.socom.fi/sites/default/files/u6/uusi_kotoutumislaki_sonja_hamalainen.pdf
- IMF. 9/2011. World Economic Outlook Database, September 2011. [Verkkotietokanta]. Washington: IMF. [Viitattu 24.9.2011]. Saatavana: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/index.aspx>

- Jaakkola, E., Orava, M. & Varjonen, V. 2009. Palvelujen tuotteistamisesta kilpailuetua: Opas yrityksille. [Verkkojulkaisu]. Helsinki: Tekes. [Viitattu 12.9.2012]. Saatavana: http://www.tekes.fi/fi/community/Julkaisut_ja_uutiskirjeet/333/Julkaisut/1367
- Johnson, D., Johnson, R. & Johnson Holubec, E. 1990. Circles of Learning. Edina, Minnesota: Interaction Book Company.
- Johnson, G., Scholes, K. & Whittington, R. 2008. Exploring corporate strategy: 8th edition. England, Essex: Pearson Education.
- Järvinen, P. & Järvinen, A. 2011. Tutkimustyön metodeista. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Kahra, H. 2009. Osakemarkkinoiden näkymät ja haasteet eläkesijoittamiselle. [Verkkojulkaisu]. Helsinki: Eläketurvakeskuksen raportteja: 3/2009. [Viitattu 30.1.2012]. Saatavana: <http://62.236.128.117/Binary.aspx?Section=58018&Item=64310>
- Kaupunkistrategia. 2009. Kantavat siivet Kauhavalla. [Ppt-esitys]. [Viitattu 14.4.2011]. Saatavana: http://www.kauhava.fi/kauhava-info/hallinto/strategiat_ja_suunnitelmat/
- Kaupunkistrategia. 2011. Kantavat siivet Kauhavalla. [Verkkojulkaisu]. [Viitattu 14.4.2011]. Saatavana: <http://www.kauhava.fi/dynasty/kokous/2011521-8-7388.PDF>
- Kestävän kehityksen toimikunta. 2006. Kohti kestäviä valintoja. Kansallisesti ja globaalisti kestävä Suomi. Kansallinen kestävän kehityksen strategia [Verkkojulkaisu]. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia [Viitattu 19.6.2011]. Saatavana: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=53983&lan=fi>
- KunTo. 26.11.2010. Kunnittaiset toimipaikkatilastot - KunTo. [Verkkosivusto & verkkotietokanta]. Helsinki: Tilastokeskus. [Viitattu 14.4.2012]. Saatavana Internet-välitteisenä tilastopalveluna. Vaatii käyttöoikeuden.
- L 09.04.1999/493. Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.
- L 30.12.2010/1386. Laki kotoutumisen edistämisestä.
- Lee, E. 1969. The Theory of Migration. Teoksessa J.A. Jackson (toim.) Migration. Sociological Studies 2. Cambridge.
- Leppilampi, A. 2002. Yhteistoiminnallinen oppiminen aikuisopiskeluun. [Verkkoartikkeliluonnos]. Alkup. teoksessa: P. Sahlberg & S. Sharan (toim.) Yhteistoi-

minnallisen oppimisen käsikirja. Porvoo: WS Bookwell Oy. [Viitattu 3.12.2012].
Saattavana: <http://www.leppilampi.com/?sivu=askonartikkeleita>

Leppilampi, A. 2004. Yhteistoiminnallinen johtaminen – Avain organisaation menestymiseen ja henkilöstön jaksamiseen. [Verkkoartikkeli]. Alkuperäisessä: R. Jaatinen, P. Kaikkonen & J. Lehtovaara (toim.) Opettajuudesta ja kielikasvatuksesta. Puheenvuoroja sillanrakentajille. Tampereen yliopisto: TAJU, 196–215. [Viitattu 3.12.2012]. Saattavana: <http://www.leppilampi.com/?sivu=askonartikkeleita>

Leontjev, A. 1977. Toiminta, tietoisuus, persoonallisuus. Helsinki: Kansankulttuuri.

Leontyev, A. 1981. Problems of the development of the mind. Moscow: Progress.

Leopold, J. 2002. Human Resources in Organisations. London: Prentice Hall.

Lewin, K. 1948. Resolving social conflicts: Selected papers on group dynamics. New York: Harper & Brothers.

Maakaari. Ei päiväystä. Maakaari - Suomen kieltä ja kulttuuria maahanmuuttajille [Verkkosivu]. Ilmajoki: Etelä-Pohjanmaan opisto. [Viitattu 14.4.2012]. Saattavana: <http://www.epopisto.fi/opintolinjat/maakari.php>

Maahanmuuttostrategia. 30.9.2011. Kauhavan kaupungin maahanmuuttostrategia ja kotouttamisohjelma. [Verkkojulkaisu]. [Viitattu 14.4.2012]. Saattavana: http://www.kauhava.fi/kauhava-info/hallinto/strategiat_ja_suunnitelmat/

Mattila, H. 8.2.2012. Kaupunginjohtajan tiedote koskien Kauhavan lentosotakoulua. [Verkkotiedote]. Kauhava: Kauhavan kaupunki. [Viitattu 3.9.2012]. Saattavana: <http://www.kauhava.fi/kauhava-info/uutiset/uutisarkisto>

Metodologia. Ei päiväystä. Kehittävän työntutkimuksen metodologia. [Verkkosivu]. Helsinki: Helsingin yliopiston toiminnan teorian ja kehittävän työntutkimuksen yksikkö. [Viitattu 9.6.2012]. Saattavissa: <http://www.muutoslaboratorio.fi/content.php?document=150>

Minsky, H.P. 2008. John Maynard Keynes. McGraw-Hill. Alkuperäinen painos: Columbia University Press, 1975.

Muistio. 9.5.2012. Kauhavan kaupungin ja TE-toimiston monialaisen yhteistyön kehittäminen maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi. Palaveri. Julkaisematon.

Muistio. 23.5.2012. Kauhavalaisen maahanmuuttajan koulu-ikäisen lapsen kotoutumisen edistäminen: Kauhavan kaupungin valmistavan opetuksen opetus-suunnittelu. Kokous. Julkaisematon.

Muistio. 10.9.2012. Maahanmuuttotyöryhmä. Kokous. Julkaisematon.

Muistio. 12.11.2012. Maahanmuuttotyöryhmä. Kokous. Julkaisematon.

Muroke, A-M. 2008. Imuohjaukseen siirtyminen Gemalto Vantaan tehtaalla. Uuden konseptin käyttöönotto interventiolla tuettuna ekspansiivisena oppimisena. [Verkkajulkaisu]. Helsingin yliopisto. Käyttäytymistieteellinen tiedekunta. Pro gradu -työ. [Viitattu 30.6.2012]. Saatavana: http://www.helsinki.fi/cradle/documents/Master%20Thesis/Muroke,%20Anna-Maija_09032008.pdf

Niskanen, J. & Niskanen, M. 2007. Yritysrahoitus. Helsinki: Edita.

Osallisena Suomessa. 31.1.2012. Osallisena Suomessa -hanke. [Verkkosivu]. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. [Viitattu 14.4.2012]. Saatavana: <http://www.tem.fi/osallisenasuomessa>

Palaute. 11.9.2012. Palaute maahanmuuttotyöryhmän kokouksesta. [Henkilökohtainen sähköpostiviesti]. Vastaanottaja: Alfiya Khafizova. [Viitattu 15.10.2012].

Palaute. 14.11.2012. Kauhava immigration & integration future. [Sähköpostiviesti]. Vastaanottaja: x.x.@kauhava.fi. [Viitattu 3.12.2012].

Pekkarinen, J. & Sutela, P. 2002. Kansantaloustiede. 9. painos. Helsinki: WSOY.

Pekkarinen, J. & Sutela, P. 2004. Avain kansantaloustieteeseen. Helsinki: WSOY.

Perustietoa Suomesta. 2011. Perustietoa Suomesta. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Pine, B.J. 1993. Mass Customization: The New Frontier in Business Competition. Boston: Harvard Business School Press.

Porter, M. 1985. Kilpailuetu: miten ylivoimainen osaaminen luodaan ja säilytetään. 1985. Suomentaja Maarit Tillman. Espoo: Weilin & Göös.

Porter, M. 1993. Strategia kilpailutilanteessa: toimialojen ja kilpailijoiden analysointitekniikat. Suomentaja Tuula Väisänen. Helsinki: Rastor.

Pöytäkirja. 27.11.2012. Kauhavan kaupunginhallituksen pöytäkirja. [Verkkajulkaisu]. [Viitattu 17.12.2012]. Saatavana: <http://www.kauhava.fi/dynasty/kokous/20121649.PDF>

Pöytäkirjanote. 22.10.2012. Kauhavan kaupungin henkilöstö- ja talousjaosto. Kokous. Julkaisematon.

Quinn, R.E. & McGrath, M.R. 1985. The transformation of organizational cultures: A competing values perspective. In R. Frost, L.F. Moore.

Raunio, M. 2009. Työmarkkinoiden kansainvälistymispalvelut: Ulkomaalaisen osaamisen kanava Suomen elinkeinoelämään. [Verkkojulkaisu]. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia: 3/2009 [Viitattu 30.7.2012]. Saatavana: http://www.hel2.fi/Tietokeskus/julkaisut/pdf/09_05_15_Tutk_3_Raunio.pdf

Schein, E.H. 1991. Organisaatiokulttuuri ja johtaminen. Jyväskylä: Gummerus.

Siltala, R. 2010. Innovatiivisuus ja yhteistoiminnallinen oppiminen liike-elämässä ja opetuksessa. [Verkkojulkaisu]. Turun yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunta. Väitöskirja. [Viitattu 3.12.2012]. Saatavana: <http://www.doria.fi/handle/10024/63301>

SMDno 2.9.2011/1343. Ohje kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) soveltamisesta työ- ja elinkeinotoimistoissa. Helsinki: Sisäasiainministeriön määräyskokoelma.

Suni, P. 2004. Kiina-ilmiö. [Verkkojulkaisu]. Helsinki: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. Suhdanne 3/2004. [Viitattu 12.9.2011]. Saatavana: http://www.etla.fi/files/1166_SUH_04_3_kiina_ilmio.pdf

Taloussanakirja. 2011. Taloussanakirja. [Verkkosivusto]. Helsinki: Taloussanomien. [Viitattu 28.7.2011]. Saatavana: <http://www.taloussanomien.fi/porssi/sanakirja/>

Taskutieto. 2012. Taskutieto 2012. [Verkkojulkaisu]. Helsinki: Väestörekisterikeskus. [Viitattu 17.5.2012]. Saatavana: <http://www.vrk.fi/default.aspx?id=102>

Taustatiedote. 2011. Uusi kotoutumislaki: Suomen muuton alkuvaiheen ohjausta parannetaan. [Verkkojulkaisu]. Helsinki: Sisäasiainministeriö. [Viitattu 17.4.2012]. Saatavana: [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/5bad03a08cf60ecac22578fe003c9b70/\\$file/fact_sheet_kotolaki_1_9_2011.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/5bad03a08cf60ecac22578fe003c9b70/$file/fact_sheet_kotolaki_1_9_2011.pdf)

Toiminnan. Ei päiväystä. Kulttuurihistoriallinen toiminnan teoria. [Verkkosivu]. Helsinki: Helsingin yliopiston toiminnan teorian ja kehittävän työntutkimuksen yksikkö. [Viitattu 8.4.2012]. Saatavana: <http://www.muutoslaboratorio.fi/content.php?document=120>

Toimintakonsepti. Ei päiväystä. Toimintakonseptin osallistava kehittäminen – uuden toimintaperiaatteen pitkäjänteistä rakentamista. [Verkkosivusto]. Helsinki: Helsingin yliopiston toiminnan teorian ja kehittävän työntutkimuksen yksikkö. [Viitattu 8.4.2012]. Saatavana: <http://www.muutoslaboratorio.fi/content.php?document=135&toggle=373>

- Tuominen, K. 2010. Lean kohti täydellisyyttä: mitä Toyota ja lean-yritykset tekevät eri tavalla kuin muut. Juva: WS Bookwell Oy.
- Ulkomaankauppa. 2011. Ulkomaankauppa. [Verkkosivusto]. Helsinki: Elinkeinoelämän keskusliitto. [Viitattu 15.9.2011]. Saatavissa: http://www.ek.fi/ek/fi/yritysten_kv_toiminta/ulkomaankauppa/index.php
- Uutiset. 12.11.2012. Kauhavalla hoidetaan maahanmuuttajien kotoutuminen mallikelpoisesti. [Verkkojulkaisu]. Kauhava: Kauhavan kaupunki. [Viitattu 5.6.2012]. Saatavana: http://www.kauhava.fi/kauhava-in-fo/uutiset/kauhavalla_hoidetaan_maahanmuuttajien_kotoutuminen_mallikelpoisesti.6855.news
- Valtion kotouttamisohjelma. 7.6.2012. Valtion kotouttamisohjelma: Hallituksen painopisteet vuosille 2012–2015. [Verkkojulkaisu]. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. [Viitattu 15.8.2012]. Saatavana: http://www.tem.fi/files/33350/Valtion_kotouttamisohjelma_vuosille_2012-2015_1.6.2012_2.pdf
- Victor, B. & Boynton, A. 1998. Invented here – Maximizing your organizations internal growth and profitability. Boston: Harvard Business School Press.
- Viinikka, P. 1.11.2012. Opintosihteeri. Järvilakeuden kansalaisopisto. Keskustelu 1.11.2012.
- Viitala, R. 2007. Henkilöstöjohtaminen: Strateginen kilpailutekijä. Helsinki: Edita.
- Virkkunen, J. 2004. Toimintakonseptin osallistava kehittäminen: tekijät mukaan uudistamistyöhön. [Verkkolehtiartikkeli]. Konsepti (1). [Viitattu 1.7.2012]. Saatavana: http://www.muutoslaboratorio.fi/content.php?page=emagazine&emag_id=14
- Virkkunen, J., Ahonen, H., Schaupp, M. & Lintula, L. 2010. Toimintakonseptin yhteisen kehittämisen mahdollisuus. [Verkkojulkaisu]. Helsinki: Tekes. [Viitattu 23.4.2012]. Tykes-raportteja 70. Saatavana: <http://www.tekes.fi/ohjelmat/Tyke/Aineistot/Tykes+-ohjelman+raportit>
- Vuokko, P. 2003. Markkinointiviestintä: merkitys, vaikutus ja keinot. Porvoo: WSOY.
- Väestöennuste. 30.9.2009. Väestöennuste. [Verkkosivusto & verkkotietokanta]. Helsinki: Tilastokeskus. [Viitattu 14.4.2012]. Saatavana: <http://www.stat.fi/til/vaenn/index.html>

Väestörakenne. 16.3.2012. Väestörakenne. [Verkkosivusto & verkkotietokanta]. Helsinki: Tilastokeskus. [Viitattu 14.4.2012]. Saatavana: <http://www.stat.fi/til/vaerak/index.html>

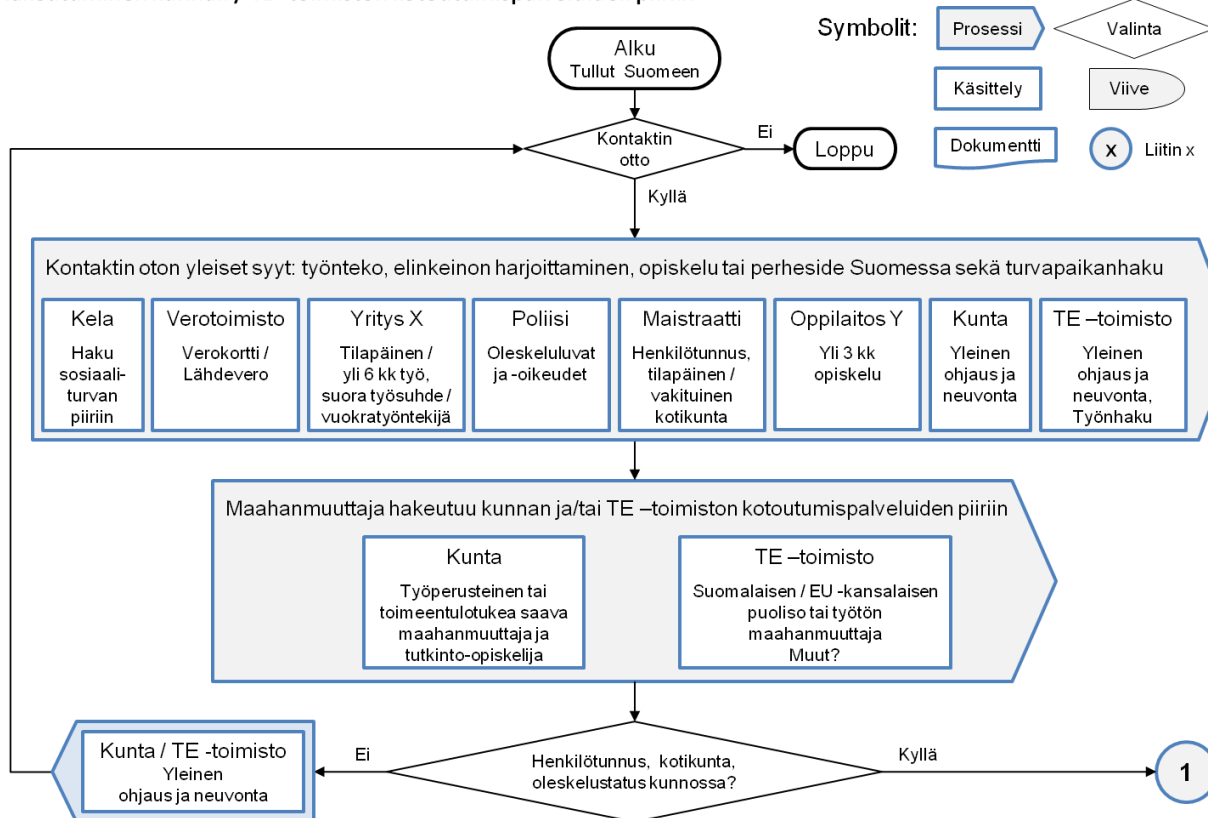
Vuositilasto. 25.11.2011. Yritysrekisterin vuositilasto. [Verkkosivusto & verkkotietokanta]. Helsinki: Tilastokeskus. [Viitattu 14.4.2012]. Saatavana: <http://www.stat.fi/til/syr/index.html>

Vygotski, L. 1978. Mind in Society: The Development on Higher Psychological Processes. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

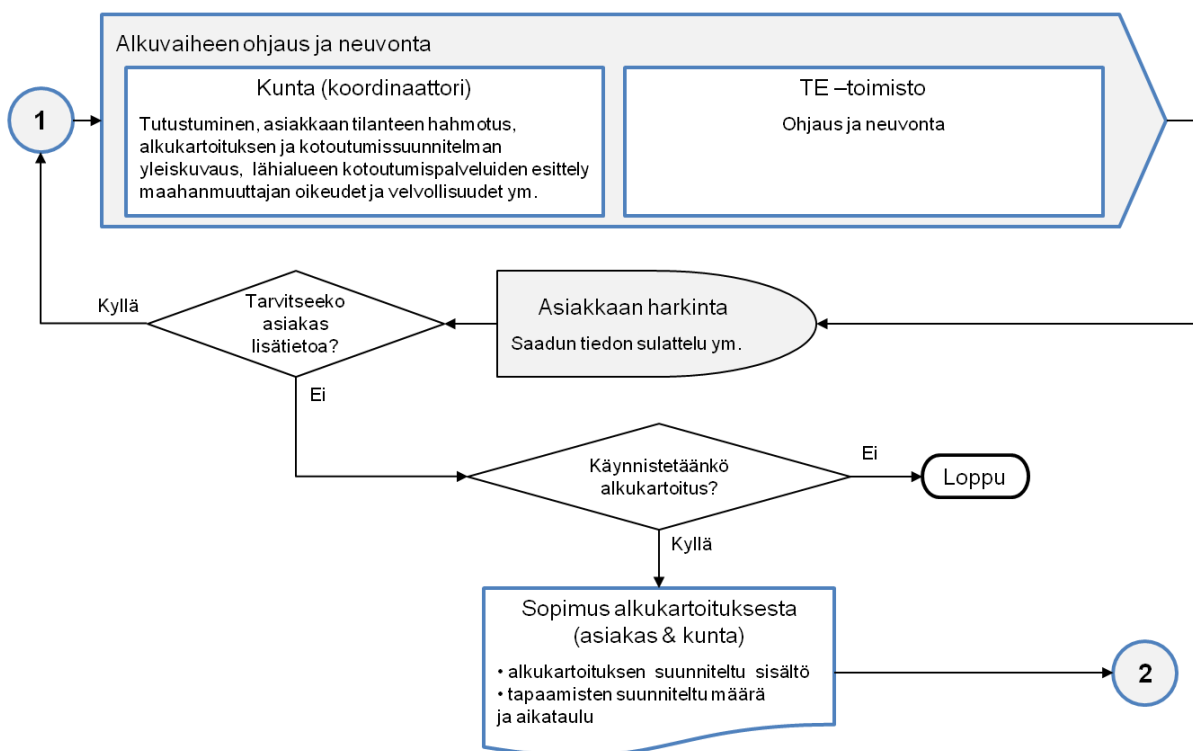
Womack, J.P. & Jones, D. 2003. Lean thinking: Banish waste and create wealth in your corporation. Revised and Updated, Part 1. New York: Free Press.

LIITTEET

Hakeutuminen kunnan / TE -toimiston kotoutumispalveluiden piiriin

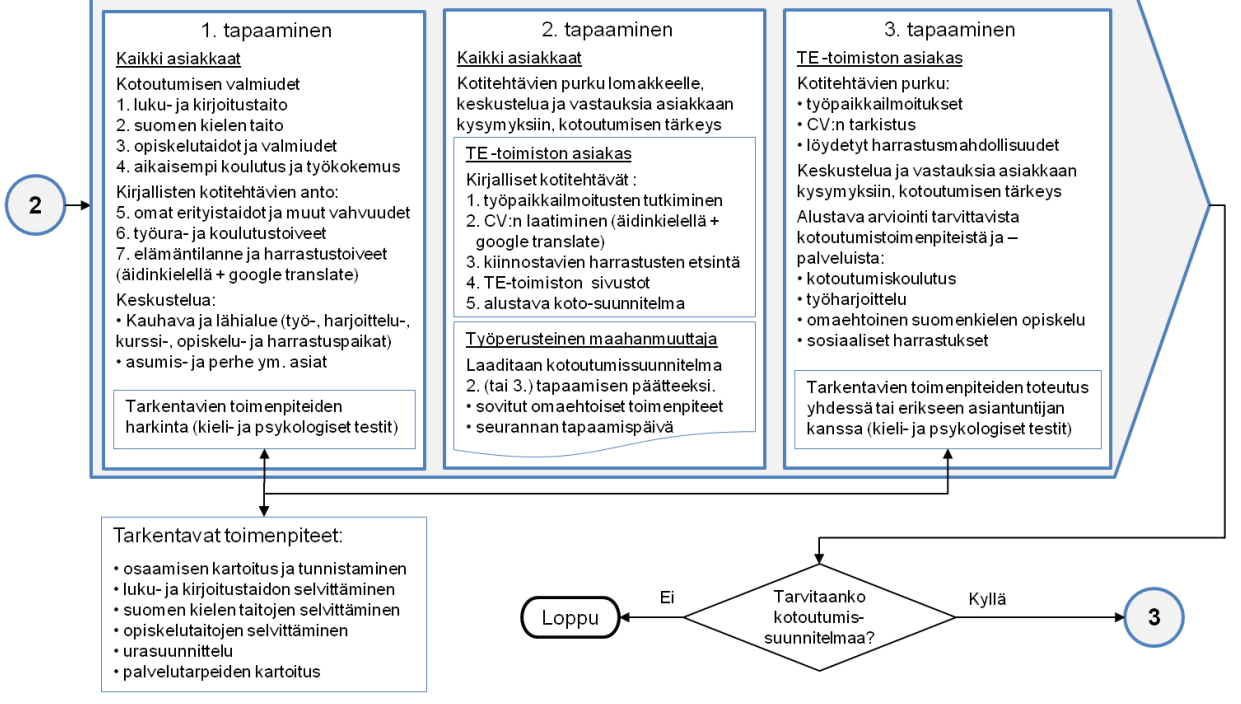


Alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan prosessi



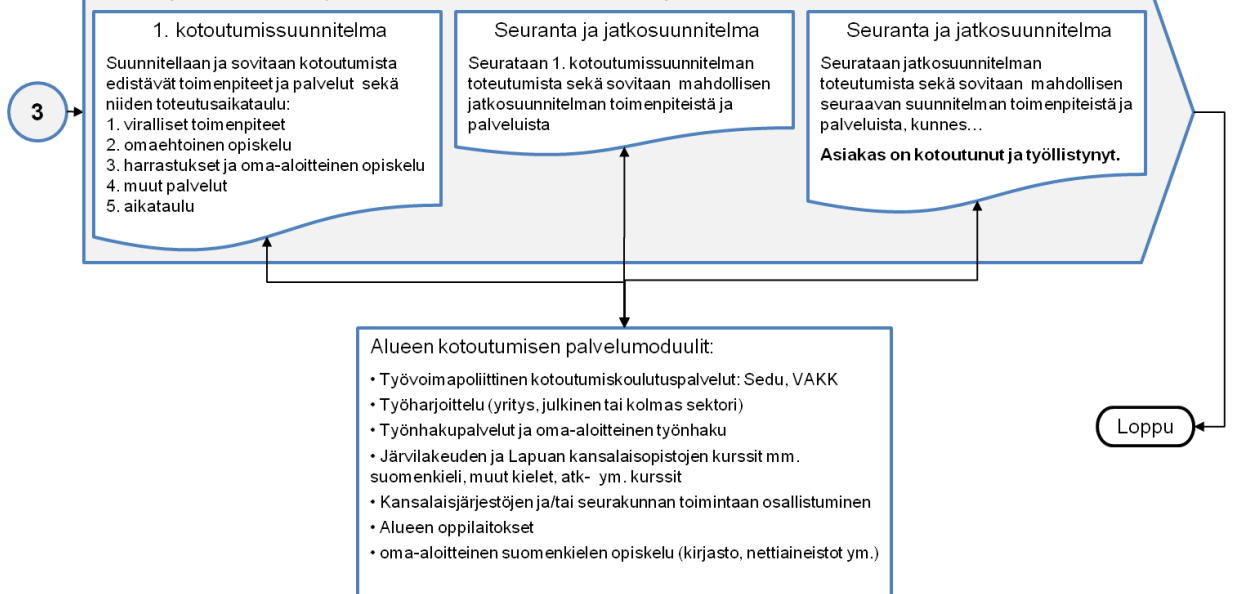
Kunnan (koordinaattorin) alkukartoituksen prosessi

Kunnan alkukartoitusprosessin yleismalli aikuiselle, joka on saanut koulusivistyksen kotimaassaan.
(2-3 tapaamista, n. 2 tuntia/kerta, 1–2 kertaa/viikko, tarvittaessa tulkki apuna)



Kotoutumissuunnitelman laadinta- ja seurantaprosessi

Kunnan ja TE -toimiston yhdessä asiakkaan kanssa laadittava ja seurattava kotoutumissuunnitelma





KAUHAVAN KAUPUNGIN MAAHANMUUTTO- KOORDINAATTORI



Olen Fiia Khafizova - Kauhavan kaupungin maahanmuuttokoordinaattori.

Autan Teitä asettumaan ja integroitumaan Kauhavalle. Maahanmuuttajana tiedän kuinka tärkeää on saada oikeaa tietoa Suomen yhteiskunnasta, sekä ennen kaikkea konkreettista neuvontaa ja ohjausta, jotka nopeuttavat meitä maahanmuuttajia integroitumaan suomalaisen yhteiskuntaan.

Koordinaattorina opastan Teitä sekä asettumaan että kotoutumaan Kauhavalle. Tehtäviini kuuluu myös auttaa Teitä kun tarvitsette asioida muiden viranomaisten kanssa, tai haluatte tietoa, esimerkiksi suomenkielen opiskelusta tai harrastuksista.

Kauhavan maahanmuuttokoordinaattorina opastan ja autan Teitä seuraavissa asioissa:

- alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma*
- kauhavalainen ja suomalainen kulttuuri
- kaupungin palvelut (perhe-, sosiaali- ja terveyspalvelut, opetus ja koulutus, asuminen, tontit ja rakentaminen, kulttuuri- ja kirjastopalvelut, liikunta ja ulkoilu, laki ja oikeusturva, verotus ja yritysrahoitus, liikenne, ympäristö ja luonto)
- muut julkiset palvelut (mm. Kela, TE-toimisto, verotoimisto, maistraatti, poliisi ja aikuiskoulutus)
- pankki-, vakuutus- ym. liike-elämän palvelut

Maahanmuuttokoordinaattorin palvelut ovat ILMAISIA.

Minut tavoittaa toimistolta, joka sijaitsee Kauhavan keskustassa tai puhelimitse tai sähköpostitse. Torstaisin klo 12 – 17 voit tulla tapaamaan minua Ylihärmän kirjastoon. Jos haluat, niin voidaan sopia tapaaminen jossain muualla.



Terveisin,

Alfiya (Fia) Khafizova
Maahanmuuttokoordinaattori
 Kauhavan kaupunki
 Kauppatie 109, 62200 Kauhava
 GSM +358 4004 224 31
 alfiya.khafizova@kauhava.fi
 www.kauhava.fi

**Kanssani voit asioida englanniksi,
 venäjäksi ja suomeksi.**

OTA ROHKEASTI YHTEYTTÄ!

***Alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma**

Kotoutumisenne suomalaiseseen yhteiskuntaan *nopeutuu ratkaisevasti*, kun teemme kanssanne alkukartoituksen, jonka pohjalta laadimme kotoutumissuunnitelman.

Alkukartoituksessa arvioidaan alustavasti maahanmuuttajan työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet sekä kielikoulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien toimenpiteiden ja palvelujen tarpeet. Alkukartoituksessa selvitetään tätä tarkoitusta varten tarvittavassa laajuudessa maahanmuuttajan aikaisempi koulutus, työhistoria, kielitaito sekä tarvittaessa muut työllistymiseen ja kotoutumiseen vaikuttavat seikat. (Laki 1386/2010) *Tavoitteena on, että alkukartoituksen avulla asiakkään kanssa laaditaan tehokas kotoutumissuunnitelma.*

Kotoutumissuunnitelma on maahanmuuttajan yksilöllinen suunnitelma niistä toimenpiteistä ja palveluista, joiden tarkoituksena on tukea maahanmuuttajan mahdollisuuksia hankkia riittävä suomen tai ruotsin kielen taito sekä muita yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan. (Laki 1386/2010)

**KOTOUTUMINEN ON SOSIAALISTA
 TASA-ARVOA JA YHDENVERTAISUUTTA.**





KAUHAVAN KAUPUNKI

KUTSU

1

XX.XX.2012

Arvoisa

_____ kutsun Teidät tutustumaan
aikukartoitukseen ja maahanmuuttokoordinaattorin muihin ilmajärjestelyihin.

Olen varannut Teille henkilökohtaisen ajan tapaamiselle.

Aika: _____

Palkka: _____

Jos aika sopii Teille huonosti, soittakaa minulle, niin sovitaan uusi aika.

Halutessanne voitte ottaa mukaan Teille tuttuja ihmisiä – puolison, lapset, sukulaisen tai ystävän.

Tapaamisessa kerron tarkemmin palveluistani ja Teille hyödyllisestä aikukartoituksesta sekä kaupungin muista palveluista ja tapahtumista. Samalla voimme keskustella luottamuksella kaikista Teille ajankohtaisista ja tärkeistä asioista. Haluatte ehkä tietää tarkemmin asumiseen, suomenkielen opiskeluun tai harrastuksiin liittyvistä asioista sekä mahdollisuuksista Kauhavalla.

Lämpimästi tervetuloa,

Alfiya (Fila) Khafzova

Maahanmuuttokoordinaattori

+358 400 42 24 31

alfiya.khafzova@kauhava.fi

Osoite: Kauppatie 109, 62200 Kauhava (3. kerros, huone 354)



Kauhavan kaupunki • Kirkkotie 10 • 62200 Kauhava • puh 06 2412 900 • Y-tunnus 0208852-8

kirjaamo@kauhava.fi • www.kauhava.fi

Kaupungintalo
Kirkkotie 10
62200 Kauhava
p 06 2412 900

Kehityskeskus
Kauppatie 109
62200 Kauhava
p 06 2412 900

Sivistysosasto
Hämmäntie 18
62300 Härmä
p 06 2412 9800

Tekninen osasto
Päämajantie 6
62375 Ylihärmä
p 06 2412 9500

Maaseututoimi
Jääkärintie 80
62420 Korttejärvi
p 06 2412 9400

1. PERUSTIEDOT

Nimi	Sukunimi
Syntymäaika	
Osoite	
Puhelin numero	S-posti osoite
Kansalaisuus	Äidinkieli
Maahantulopäivä	Väestötietojärjestelmään merkintäpäivä
Passin voimassaoloaika	Oleskeluluvan voimassaoloaika
Status (A, B) = Oleskeluluvan peruste	
PUOLISON NIMI	PUOLISON SUKUNIMI
PUOLISON AMMATTI JA TYÖPAIKKA	

ALAIKÄISET LAPSET

Nimi	Sukunimi	Syntymäaika	Kotona/ Koulussa/ Päivähoid.
1.			
2.			
3.			
4.			

MISTÄ SAAT TULOJA

Työ	<input type="checkbox"/>	Työttömyyskorvaus	<input type="checkbox"/>	Ansiosidonnaiset päivärahat	<input type="checkbox"/>
MUU, MIKÄ:					

ASUMISOLOSUhteet (vuokra, oma asunto jne.)

TERVEYDENTILA (allergia, krooniset sairaukset yms.)

KIELITAITO:

	SUULLINEN	KIRJALLINEN	LUKEMINEN
SUOMI			
RUOTSI			
ENGLANTI			
MUU (T):			

5 – hyvä, 3 – tyydyttävä, 1 – auttava

MAHDOLLISET KIELITODISTUKSET:

2. KOULUTUS

PERUSKOULUTUS:

AMMATILLINEN KOULUTUS:

KORKEAKOULUOPINNOT:

SUOMESSA SUORITETUT KURSSIT JA MUUT OPINNOT:

3. TYÖKOKEMUS

AIKAISEMMAT TYÖSUHTEET KOTIMAASSA:

TYÖSUHTEET SUOMESSA:

HARJOITTELUPAIKAT SUOMESSA:

4. MUU OSAAMISET JA ERITYISTAIDOT:**5. HARRASTUKSET****6. TAVOITTEET**

KIELIKOULUTUS:

AMMATILLINEN KOULUTUS:

MUU OPISKELU JA HARJOITTELU:

TYÖLLISTYMISSUUNNITELMA:

7. TARVITTAVA TUKI JA OHJAUS

8. SOVITUT TOIMENPITEET

9. KOTOUTUMISSUUNNITELMAN SEURANTA

10. LÄSNÄOLEVIEN TIEDOT (TE -toimisto, asiantuntijat jne.)

11. YHTEYSHENKILÖ:

PÄIVÄYS JA ALLEKIRJOITUS

<hr/>	<hr/>	<hr/>
<hr/>	<hr/>	<hr/>

Kunta

TE -toimisto

Asiakas

HENKILÖTIEDOT:

PVM _____

Nimi, sukunimi	
Osoite	
Puhelin	
Sähköposti	
Äidinkieli + muut kielet	
Kotimaa	
Kansalaisuus	
Asunut Suomessa	
Ajokortti	

LÄHTÖTASON KARTOITUS

PERUSKOULUTUS (Kuinka kauan, missä, mitä aineita?)	
AMMATILLINEN KOULUTUS	
ATK – TAIDOT	
TYÖKOKEMUS	
OMAT VAHVUUDET	
HARRASTUKSET	

KOTOUTUMINEN**SUOMEN KIELEN OPISKELU**

Kuinka paljon olet opiskellut suomea? Muita vieraita kieliä?	
Oletko käynyt kielitestissä (esim. Seinäjoella)?	
Vieraiden kielten arvosanat (oma arvosana 1-5)	
Miten ja missä opiskelit (-let) vierasta kieltä?	
Millainen oppija olet? Miten opit vierasta kieltä parhaiten oman kokemuksen mukaan? Mikä on sinulle hyvä ja tehokas tapa opiskella?	
Miten opiskelet itsenäisesti?	
Suomen kielen käyttö, missä?	

JATKOSUUNNITELMAT

TULEVAISUUDEN TAVOITE	
MITÄ KURSSEJA / TOIMENPITEITÄ	
KIELEN HARJOITTELU Miten? Missä? Milloin?	
MISSÄ NÄET ITSESI 5 VUODEN KULUTTUA?	

YHTEISTYÖSOPIMUS**Sopijapuolet:**

Kauhavan kaupungin Kehityskeskus (kunta), Härmänmaan TE -toimisto ja E-P:n ELY -keskus

Sopimuksen alaisen toiminta:

Sopimuksen alainen toiminta koskee kotoutumislain 1386/2010 8–11 §:n ja asutuksen 570/2011 mukaisia toimenpiteitä ja palveluja: Näitä ovat ohjaus ja neuvonta, alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma. Kyseiset toimenpiteet ja palvelut kohdistuvat kotoutumislain säädösten mukaisesti Kauhavalla asuskeleviin ulkomalaisiin ja Kauhavalle muuttaneisiin maahanmuuttajiin, joista alla käytetään yhteisnimitystä asiakkaat.

Sopijapuolten roolit ja vastuut:*Ohjaus ja neuvonta:*

Kunta ja TE -toimisto toteuttavat ja kehittävät ohjaus- ja neuvontapalveluja monialaisena yhteistyönä siten, että asiakkaat saavat asianmukaista ohjausta ja neuvontaa kotoutumista edistävistä toimenpiteistä ja palveluista sekä työelämästä. Tarvittaessa sopijapuolet ohjaavat asiakkaansa eri toimialojen viranomaisten ja muiden tahojen palveluiden piiriin.

Alkukartoitus:

Kunta ja TE -toimisto tekevät yhteistyötä alkukartoitusten järjestämisessä ja toteutuksessa. Alkukartoitus koostuu asutuksen 570/2011 mukaisesta alkuhaastattelusta ja tarvittaessa tarkentavista toimenpiteistä. Alkukartoituksesta laaditaan kirjallinen dokumentti mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten.

Kunnalla on kokonaisvastuu sopijapuolten asiakkaiden alkukartoitusten toteuttamisesta ja dokumentoinnista. TE -toimisto ohjaa asiakkaansa kunnan alkukartoituksen piiriin ja tarjoaa myös kunnan asiakkaille ammatinvalinnanohjausta, mikäli alkukartoituksen alkuhaastattelun yhteydessä havaitaan, että asiakas tarvitsee urasuunnittelun tarkentavaa erityistoimenpidettä. TE -toimisto voi osallistua asiakkaidensa alkukartoituksen toteutukseen.

Kotoutumissuunnitelma:

Kunta ja TE -toimisto tekevät yhteistyötä kotoutumissuunnitelman järjestämisessä, toteutuksessa ja seurannassa. Kotoutumissuunnitelmasta laaditaan kirjallinen dokumentti jatkotoimenpiteistä ja niiden seurannasta.

TE -toimiston asiakkaalle kotoutumissuunnitelma laaditaan kunnan ja TE -toimiston yhteistyön avulla yhdessä maahanmuuttajan kanssa. Sen seurannasta vastaa TE -toimisto ja pyynnöstä kunta. Kunnan asiakkaalle kotoutumissuunnitelman laatii kunta yhdessä asiakkaan sekä pyynnöstä TE-toimisto osallistuu sen laatimiseen. Sen seurannasta vastaa kunta ja pyynnöstä TE -toimisto. Perustellusta syystä kunta ja maahanmuuttaja tai TE -toimisto ja maahanmuuttaja voivat kuitenkin laatia kotoutumissuunnitelman keskenään.

Korvaus alkukartoituksen järjestämisestä:

ELY -keskus maksaa kunnalle laskennallista korvausta toteutetuista alkukartoituksista. Mikäli alkukartoituksen tarkentavissa toimenpiteissä on tarvittu TE -toimiston ammatinvalinnanohjausta, on maksettava korvaus xx % laskennallisesta korvauksesta.

Sopimuksen kesto ja irtisanomisaika:

Tämä sopimus tulee voimaan __-/__ 2012. Sopimus on voimassa toistaiseksi.

Tätä sopimusta sovelletaan __/__ 2012 ja sen jälkeen syntyneiden kustannusten korvaamiseksi kunnalle.

Jos tämä sopimus irtisanotaan, se päättyy 12 kuukauden kuluttua irtisanomispäivästä.

Tätä sopimusta on tehty kolme saman sisältöistä kappaletta, yksi jokaiselle sopijapuolelle.

Sopijapuolten yhteyshenkilöt:

Kunta	Maahanmuuttokoordinaattori
TE -toimisto	_____
E-P :n ELY -keskus	_____

Päiväys, allekirjoitukset ja nimenselvennykset:

Kauhavalla ____/____2012

Tausta. Viran perustamisen eräänä syynä on uusi kotoutumislaki (1386/2010), joka astui voimaan 1.9.2011, kumoten samalla vanhan kotouttamislain. Vanhan lain kohderyhmänä olivat lähinnä pakolaiset, paluumuuttajat sekä työttömät maahanmuuttajat. Uuden lain kohderyhmä on laajennettu koskemaan kaikkia maahanmuuttajia, mukaan lukien työperusteiset maahanmuuttajat ja heidän perheenjäsenet. Lisäksi uudessa laissa on määritelty paremmin mm. alkuvaiheen kotoutumispalvelut ja viranomaisten välinen monialainen yhteistyö.

Maahanmuuttokoordinaattorin työ on tavallaan jatkoa ELY -keskuksen ERKKI -hankkeen aikaiselle (24.10.2011–29.2.2012) työlle. Hankkeen aikana pilotoitiin ns. ryhmäalkukartoituksen malli ja perustettiin maahanmuuttajille infopiste Kauhavan Ylihärman ja Korttesjärven kirjastoihin sekä ryhdyttiin tarjoamaan ohjausta ja neuvontaa maahanmuuttajille.

Käytännön työssä koordinaattoriin tehtäviin kuuluu:

- ohjata ja neuvoa paikallisista kotoutumispalveluista (kotoutumiskoulutus, kieli- ja muut ammatitaitoja edistävät kurssit, työharjoittelupaikoista jne.)
- ohjata ja neuvoa työelämän ja yhteiskunnan pelisäännöistä
- ohjata ja neuvoa kaupungin peruspalveluista
- ohjata ja neuvoa muista viranomaispalveluista (mm. Kela, TE -toimisto, vero toimisto, maistraatti, poliisi ja aikuiskoulutus)
- ohjata ja neuvoa yksityisen/avoimen sektorin palveluista (pankki-, vakuutusasiat, liike-elämän palvelut, harrastukset jne.)
- perehdyttää kauhavalaiseen ja suomalaiseen kulttuuriin
- **laatia alkukartoituksia ja kotoutumissuunnitelmia**

Alkukartoitus on tavallaan asiakkaan kanssa tehty henkilökohtainen SWOT – analyysi, jonka perusteella suunnitellaan hänen yksilöllisiin tarpeisiin soveltuva kotoutumista edistävä toimintasuunnitelma (l. kotoutumissuunnitelma). Alkukartoituksen avulla tunnistetaan asiakkaan vahvuudet, heikkoudet ja kotoutumisen tarpeet sekä hänelle soveltuvat kotoutumispalvelut. Alkukartoitus toteutetaan pääosin englanniksi tai venäjäksi asiakkaalle sopivassa paikassa (kirjasto, kotikäynti tai työhuone).

Laadukas alkukartoitus nopeuttaa ratkaisevasti asiakkaan kotoutumista ja juurtumista Kauhavalle. Eli alkukartoitus on kivijalka, jonka päälle kotoutuminen rakennetaan. Alkukartoituksesta on säädetty asetuksella (570/2011) ja se toteutetaan vaiheittain:

1. *tapaaminen*: Luodaan luottamuksellisen asiakassuhde sekä selvitetään perustiedot (mm. puoliso, lapset, terveys, kielitaito) ja muuton syy (työ, perheside, opiskelu).
2. *tapaaminen*: Selvitetään asiakkaan erityisosaamiset, työkokemukset, koulutukset, vahvuudet ja harrastukset. Kerrotaan Kauhavan peruspalveluista ja kotoutumista edistävästä paikallisista ja alueellisista palveluista (esim. terveyskeskuksen palvelukäytännöt, päivähoidon ja koulunkäynnin käytännöt, suomenkielen koulutustarjonta, harrastusmahdollisuudet).
3. *tapaaminen*: Kerrotaan ja opastetaan sosiaali- ja työttömyysturva-asioissa (Kela – kortti ja ansiosidonnainen työttömyysturva). Selvitetään asiakkaan henkilökohtaiset ja perheen tavoitteet, haaveet, ja konkreettiset tulevaisuuden suunnitelmat Kauhavalla (oma asunto, urahaaveet, jatko-opiskelu, yrittäjä jne.).
4. *tapaaminen*: Tuetaan asiakasta henkilökohtaisen kotoutumissuunnitelman laatimisessa eli sovitetaan konkreettisia toimenpiteistä johon asiakas sitoutuu. Esimerkiksi työperusteinen asiakas opettelee joka päivää 5-10 uutta sanaa, käy kahdesti viikossa suomenkielen kurssilla, osallistuu säännöllisesti kansalaisjärjestöjen toimintaan (käsityökurssit, urheiluseurat ym. vapaa-ajan toiminta). TE -toimiston asiakkaille kotoutumis- tai muu kielikoulutus, työharjoittelu ym.

Koordinaattorin käytännön tulokset ajalla 1.3 - 23.10.2012:

- Kokonaisasiakasmäärä on 69 aikuista ja 33 lasta
- Alkukartoituksia on tehty yhteensä 37 kpl, joista korvauskelpoisia 19 kpl (toimintatuotto 19 * 700 eur =13'300 eur)
 - ELY -keskuksen mukaan Kauhavalla on tehty eniten korvauskelpoisia alkukartoituksia Etelä-Pohjanmaalla (30.9.2012 mennessä)
 - puolet alkukartoituksista on korvauskelvottomia, koska asiakas on asunut Suomessa yli 3 vuotta tai TE -toimisto on "laatinut" asiakkaille kertaalleen alkukartoituksen, jota on kuitenkin jouduttu täydentämään
 - koordinaattorin kehittämä alkukartoituksen malli on konseptiltaan valtakunnallisesti ainutlaatuinen: se on henkilökohtainen, luottamuksellinen, asiakaslähtöinen, kattava ja kustannustehokas (ei tulkkia, eikä turhia testejä)
- Koordinaattorin ohjauksen ja neuvonnan ansiosta työperusteiset maahanmuuttajat ovat ryhtyneet yhdistämään perheitään Kauhavalle, tarkoituksena pysyvä asettuminen
- Koordinaattorin aloitteen ja opastuksen pohjalta on Kauhavan peruskouluille laadittu valmistavan opetuksen opetussuunnitelma maahanmuuttajalapsille (tarkoittaa samaa kuin aikuisen kotoutumissuunnitelma)
- Koordinaattorin aloitteellisen toiminnan ansiosta on käynnistetty monialainen käytännön yhteistyö niin viranomaisten, yritysten kuin kansalaisjärjestöjen välillä.
 - Kunnan koordinaattorin ja TE -toimiston välinen työnjako alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimisessa (kunta toteuttaa kaikkien kauhavalaisien maahanmuuttajien alkukartoitukset, sillä kunnalla on kokonaisvaltaisin intressi)
 - Kunnan koordinaattorin ja yritysten välinen käytännön yhteistyö
 - Kunnan koordinaattorin sekä kansalaisjärjestöjen ja koulutusyhteisöjen välinen yhteistyö (mm. Kauhavan seurakunnat, kansalaisopisto, urheiluseurat, 4H-kerho, Aisapari, kyläyhdistykset, Kauhavan peruskoulut ja lukiot, Suomen Yrittäjäopisto, Maakuntakorkeakoulu jne.)

Koordinaattorin viran jatkumisen perustelut

Alla olevasta taulukosta nähdään, että Kauhavan väkiluku vähenee huolestuttavaa vauhtia, vaikka maahanmuutto on jatkanut matalasuhdanteesta huolimatta kasvuaan.

Taulukko. Kauhavan väkiluku ja rekisteröityneet maahanmuuttajat.

	arvio 31.8.						
Väkiluku 31.12.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Cagr-%
Kauhava	17 974	17 773	17 545	17 308	17 265	17 258	-0,8 %
	arvio 31.8.						
Ulkomaan kansalaiset	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Cagr-%
Kauhava	124	128	151	197	248	275	19 %
Cagr-% (Compounded annual growth rate) = kertyvä vuotuinen kasvu -% v. 2007-2012							
Lähteet: väestörekisterikeskus & Tilastokeskus							

Kauhavalla työttömyysaste on ollut pitkään alhainen ja työpaikkojen suhteen Kauhava on yliomavarainen. Voidaan sanoa, että yritysten näkökulmasta paikalliset työmarkkinat ovat haastavat. Osaavan ja kohtuupalkkaisen työvoiman hankkiminen paikallisilta työmarkkinoilta lienee verrattain vaikeaa. Siirtyminen kansainvälisille työmarkkinoille voikin olla kauhavalaisille yrityksille lähestulkoon ainoa keino, jolla paikallisiin työmarkkinoihin liittyvät ongelmat voidaan ratkaista. Voidaan ennustaa, että kauhavalaisien yritysten aktiivisuus hankkia tilapäistä ja pysyväluonteista työvoimaa ulkomailta tulee edelleen kasvamaan, eteenkin kun vähitellen siirrytään noususuhdanteen kaudelle.

Koordinaattorin työn päämäärät voidaan johtaa uudesta kotoutumislaista sekä Kauhavan kaupunki- ja maahanmuuttostrategian päämääristä. Siten koordinaattori edistää työssään:

- maahanmuuttajien kotoutumista,
- työperusteista maahanmuuttoa,
- Kauhavalla työssäkäyvien ulkomaalaisten muuttoa Kauhavalle,
- suomenkielen, työelämä- ja yhteiskuntaopetuksen paikallista saatavuutta,
- työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen paikallista saatavuutta,
- tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken, ja
- Kauhavan kansainvälisyyttä.

Kotoutumislain mukaan: "Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla. Kunnan on huolehdittava siitä, että kunnan palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille. Lisäksi kunnan on huolehdittava siitä, että maahanmuuttajille tässä laissa tarkoitetut [kotoutumispalvelut] järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Kunnan on huolehdittava oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotouttamisessa." Lain mukaan kotoutumispalvelut tulee toteuttaa viranomaisten ja muiden tahojen monialaisena yhteistyönä.

Maahanmuuttotyöryhmän laatima nykyinen maahanmuuttostrategia ja kotouttamisohjelma on jäänyt pitkälti karkeaksi kuvaukseksi, jotka Kauhavan alueella osallistuvat kotoutumispalveluiden tuottamiseen, sekä miten kunnan tuottamissa palveluissa tulisi huomioida maahanmuuttajien tarpeet. Selkeät kotoutumispalvelutoimintojen kehityskohteet ovat jääneet määrittelemättä.

Voidaan sanoa, että paikallisten kotoutumispalveluiden kehittämisessä ja monialaisen yhteistyön vahvistamisessa maahanmuuttokoordinaattori on tällä hetkellä keskeinen käytännön toimija. Tämä työ on vielä alkuvaiheessa. Nyt kun koordinaattorin ns. alkuvaiheen kotoutumispalveluiden konsepti on saatu kehitettyä, voidaan vähitellen keskittyä ratkaisuihin, joilla parannetaan kotoutumiskoulutuksen, kielikurssien ja työharjoittelupaikkojen paikallista saatavuutta ja laatua Kauhavalla.

Työsuhteen alkuvaiheessa koordinaattori keskittyi kehittämään palvelujaan ja niiden markkinointikonseptia. Tämä työ alkaa vähitellen tuottaa tulosta kasvavan asiakasmäärän muodossa. Asiakkaiden ja TE -toimiston myönteiset kokemukset koordinaattorin laadukkaasta alkukartoituksesta ikään kuin ruokkii palveluiden kysynnän kasvua. Voidaan ennustaa, että maahanmuuttokoordinaattorin viran toimintakate tulisi olemaan lievästi positiivinen vuonna 2013, etenkin jos Kauhavan maahanmuuttokoordinaattorin kotoutumispalveluja ryhdyttäisiin tarjoamaan myös Evijärvellä ja Lappajärvellä.

Koordinaattorin on vaikea nähdä, että Kauhavalla kotoutumispalveluja voitaisiin tuottaa nykyisen laatu- tuisina muuta kuin kotoutumisasioihin syvällisesti perehtyneen henkilön toimesta ja kokopäiväisessä työsuhteessa. Panostaminen laadukkaisiin kotoutumispalveluihin voidaan nähdä ikään kuin infrastruktuuriin investoimisena, jolla on myös vaikutusta yritysten sijainti- ja investointipäätöksiin. Laadukkailla kotoutumispalveluilla voidaan siis osaltaan edistää niin taloudellisen kuin sosiaalisen toime- liaisuuden kasvua Kauhavalla.

Maahanmuuttokoordinaattorin toimenkuva:***Koordinaattoriin tehtäviin kuuluu:***

- ohjata ja neuvoa paikallisista kotoutumispalveluista (kotoutumiskoulutus, kieli- ja muut ammattitaitoja edistävät kurssit, työharjoittelupaikoista jne.)
- ohjata ja neuvoa työelämän ja yhteiskunnan pelisäännöistä
- ohjata ja neuvoa kaupungin peruspalveluista
- ohjata ja neuvoa muista viranomaispalveluista (mm. Kela, TE -toimisto, verotoimisto, maistraatti, poliisi ja aikuiskoulutus)
- ohjata ja neuvoa yksityisen/avoimen sektorin palveluista (pankki-, vakuutusasiat, liike-elämän palvelut, harrastukset jne.)
- perehdyttää kauhavalaiseen ja suomalaiseen kulttuuriin
- laatia alkukartoituksia ja kotoutumissuunnitelmia
- Kauhavan kaupungin maahanmuuttotyöryhmän jäsen

1. Alkukartoituksen teko

- 1.3. -1.11.2012 on tehty 46 alkukartoitusta, joista on ollut 22 laskutus kelpoista eli $46/8 = 5,75$ alkukartoitusta kuussa. Laskutuskelpoisia eivät ole olleet sellaiset alkukartoitukset, jossa asiakas on esim. ehtinyt rekisteröityä TE-toimiston asiakkaaksi.
- Kohderyhmä on työperusteiset maahanmuuttajat sekä heidän perheenjäsenet.
- alkukartoitus sisältää 2-4 tapaamista, jossa koordinaattori vastaa kysymyksiin ja keskustelee asiakkaan kanssa
- Alkukartoitus nopeuttaa ratkaisevasti asiakkaan kotoutumista ja juurtumista Kauhavalle. Eli alkukartoitus on kivijalka, jonka päälle kotoutuminen rakennetaan.

Uusi kotoutumislaki (L 30.12.2010/1386), joka astui voimaan 1.9.2011, joka asettaa **kunnille vetovastuun alkukartoituksen järjestämisessä**. Kotoutumislain mukaan ”Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla”. Lain mukaan kotoutumispalvelut tulee toteuttaa viranomaisten ja muiden tahojen monialaisena yhteistyönä.

- Asiakas saa luotettavaa ja oikeata tietoa, joka auttaa välttämään väärinkäsityksiä ja lisää asiakkaan tietoisuutta suomalaisesta yhteiskunnasta, sen pelisäännöistä sekä omista oikeuksista ja velvollisuuksista (kulttuurierot, ajattelutavat jne.). Esim. minkälaisia asiakirjoja tarvitaan suomalaisille viranomaisille perheen yhdistämisessä? Missä järjestyksessä toimitaan? Miten lapset pääsevät päivähoitoon ja/tai kouluun?

2. Kotoutumissuunnitelman teko

- alkukartoituksen perusteella asiakas suunnittelee hänen yksilöllisiin tarpeisiin soveltuvaa kotoutumista edistävän toimintasuunnitelman. Esim. joka päivä opettelee x-määrä uusia sanoja, katsoo Ylen selkokielliset uutiset, käy kansalaisopiston kielikurssilla (2krt/vk), käy Marttojen kokouksissa jne.
- Asiakas saa kokonaisvaltaisen kuvan kunnan ja lähialueiden mahdollisuuksista ja laatii itselle konkreettisen aikataulutetun suunnitelman. Käyttää kunnan ja kunnassa tarjolla olevia esim. kolmannen sektorin palveluita.

3. Yhteistoiminta TE -toimiston kanssa (8 hlö)

- **Kauhavalla maahanmuuttokoordinaattori suorittaa kaikki alkukartoitukset (työttömät työnhakijat myös)**, koska Kauhavan kaupungilla on kokonaisvaltaisemmat intressit maahanmuuttaja-asukkaansa kotouttamisessa ja erityisosaaminen asian hoitamiseksi
- Koordinaattorin toimenkuva ja tehtävät sekä yhteistoiminta ELY-Keskuksen, TE-toimiston ja Kaksineuvoisen kanssa ovat muotoutuneet toiminnan käynnistymisen jälkeen

Nykyisen toiminnan kautta asiakkaat saavat tasa-arvoista ja laadukasta palvelua sekä sillä no-
peutetaan asiakkaiden työvoimapoliittiseen palveluun pääsemistä.

Maahanmuuttokoordinaattorin asiakkaiden tavoittaminen on helpottumassa, ja osin laajentu-
massa, koko ajan, sillä asiakkaat suosittelvat muille kunnassa asuville maahanmuuttajille
(puskaradio) koordinaattorin palveluita. Yhteydenottopyyntöjä on tullut myös naapurikunnista.

4. Yhteistoiminta ELY –keskuksen kanssa

- ELY –keskus pitää koordinaattoria ajan tasalla maahanmuutto uutisissa, tarvittaessa perehdyttää ja antaa käytännön neuvoja. Esim. alkukartoituskorvaus hakemuksen täyttämässä, kotoutumispalveluiden kehittämisessä E-P:lla, seuraavan vuoden suunnitelmista - kotoutumiskoulutuksien toteutuksesta jne.

5. Yhteistoiminta kuntayhtymä Kaksineuvoisen kanssa (4 hlö)

- Kieliharjoittelupaikkojen järjestäminen maahanmuuttajanaishille päiväkodeissa ja päivähoitoryhmissä (4 hlö)
- Yhteistyö alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimisessa jos asiakkaalla ilmenee tarvetta esim. sosiaalisia ongelmia (0 hlö)
- Asiakkaat mahdollisimman pian pääsevät harjoittelemaan ja kehittämään kielitaitoa sekä luomaan sosiaalisia kontakteja. Asiakkailla on ollut mahdollisuus myös tutustua suomalaiseen lastenhoitoon jolla oikaistaan väärinkäsityksiä viime aikoina

esillä olleista venäläisien äitien lasten huostaanotosta Suomessa.

6. Yhteistoiminta Koululaitoksen kanssa

- Sivistysosaston kanssa on kesäkuussa 2012 laadittu valmistavan opetuksen opetussuunnitelma, joka sivistyslautakunta on hyväksynyt 28.08.2012. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että Kauhavan kaupungin kaikki koulut saivat yhtenäisen toimintasuunnitelman koska ”perusopetukseen valmistava opetus on tarkoitettu jokaiselle maahanmuuttajataustaiselle oppilaalle, jonka suomen kielen taito ei vielä ole riittävä perusopetuksen ryhmissä opiskelemiseen”

7. Yhteistoiminta Srkn kanssa

- Syyskuussa Seurakunnan kanssa järjestettiin tapahtuma, jonne kutsuttiin myös maahanmuuttajia. Maahanmuuttajat saivat keskustella kanta-asukkaiden kanssa ja jotkut saivat suomalaisia kavereita. Tapahtumassa myös leikittiin suomalaisia pelejä (mölkkä, pesäpallo jne.)
- Seurakunta myös tukee maahanmuuttajia vaikeissa tilanteissa (esim. kun tarvitsevat henkistä tukea ennen naimisiin menoa tai jos perheessä on kriisi)

8. Tiedotus

Valtakunnallisesti on tiedotettu Kauhavan maahanmuuttopalveluiden kehityksestä eli alle 1v työn saavutuksista. ELY –keskus totesi, että valtakunnallisesti missään muualla paitsi Kauhavalla tehdään työperusteisille maahanmuuttajille alkukartoituksia ja kotoutumissuunnitelmia

- Komiat –lehti artikkeli 23.5.2012
- Yle radio Pohjanmaa 26.10.2012 <http://areena.yle.fi/radio/1679392>
- Yle TV 2 alueuutiset 26.10.2012 <http://areena.yle.fi/tv/1721086>
- Yle Pohjanmaan kotisivulla uutiset 26.10.2012
http://yle.fi/uutiset/tyoperaisen_maahanmuuttajan_tuki_ja_kotouttaminen_vielä_lapsenkengissa/6352294
- Ilkka –lehti artikkeli 27.10.2012 <http://www.ilkka.fi/uutiset/maakunta/kauhavan-ulkomaalaisvaesto-kasvanut-nopeasti-1.1278319>

9. ERKKI -pisteet (Ylihärman ja Korttesjärven kirjastot)

- Ylihärman kirjastossa koordinaattori on joka torstai klo 12–17.
- Korttesjärven kirjastossa koordinaattori käy jos asiakkaan kanssa niin sovitaan
- asiakkaat voivat tulla kysymään akuutisemmat kysymykset tai voivat ns. ohi mennessä käydä kirjastossa kavereiden kanssa, joka on ujo ja ei uskalla yksin tulla käymään

10. Puhelinneuvonta

- Kenelle: asiakkaat
- viranomaiset kuten maistraatti (jossa ei puhuta englanniksi), poliisi, kela, TE – toimisto, ELY –keskus, vero –toimisto, kaksineuvoinen jne.
- kolmas sektori kuten yritykset, ammattiliitot, kyläyhdistykset, alueella toimivat maahanmuuttaja -hankkeet ja erilaiset järjestöt
- asiakkaat eli maahanmuuttajat

11. Yhteistoiminta yritysten kanssa

- Kauhavan yritykset, joissa maahanmuuttajat ovat töissä - sekä isot yritykset kuten Skaala, että pienet yritykset kuten Devemet
- Koordinaattori on tehnyt perhealkukartoituksen yrityksen pyynnöstä
- Yrittäjä soitti koordinaattorille ja pyysi neuvoja kriittisessä tilanteessa

Yhteistyösopimus: kunta, TE –toimisto & ELY -keskus

- **Tilanne:** koordinaattori laatinut sopimusluonnoksen
 - **Ohjaus ja neuvonta** toteutetaan ja kehitetään monialaisena yhteistyönä (tulevaisuudessa myös muut viranomaiset)
 - **Alkukartoitukset** toteuttaa kunta (työperusteiset & työttömät)
 - **Kotoutumissuunnitelmat :**
 - Kunta laatii työperusteisille asiakkaille
 - Kunta ja TE –toimisto laativat yhdessä työttömille asiakkaille
 - Käytännön yhteistyö on käynnistynyt, vaikka sopimus on allekirjoittamatta
- Mikä tilanne?
- Milloin allekirjoitetaan?

12.11.2012



Kotoutumismoduulien nykytila

- Työvoimapolitiittinen kotoutumiskoulutus
 - Ei järjestetä Kauhavalla
 - Lähimmät paikat Seinäjoki ja Vaasa (2-3 tasoa)
 - Koulutukseen pääsy ongelmallista (paikkoja liian vähän, aktiivisia ei huolit, matkustus-/lastenhoito ongelmat, pitkä kesätauko)
- Kielikoulutukset ja -kurssit
 - Lapuan Kristillisen opiston kielikoulutus (TE –toimiston hyväksyntä, tulee maksulliseksi)
 - Lapuan Kristillinen opisto on toteuttamassa v.2013 Töissä suomeksi kielikoulutusta (työperusteiset)

12.11.2012



Kotoutumismoduulien nykytila (jatkuu)

- Kielikoulutukset ja -kurssit
 - Kansalaisopiston suomenkielen kurssit
 - Järjestetään vain Kauhavalla, jossa ruuhkaa (yli 25hlö)
 - Kurssin laatu ei tyydytä opiskelijoilta (eivät kaikki osaa engl.)
- Työharjoittelu
 - Asiakkaan pitää kielitaidottomana löytää itse
 - Koordinaattori järjestänyt joitakin harjoittelupaikkoja (päivähoito ja peruskoulu)

12.11.2012



Kotoutumismoduulien kehittäminen

- Miten saadaan kotoutumiskoulutus Kauhavalle?
 - Tarvitaan kokonaistaloudellista ajattelua (järjestämis- ja asiakaskustannukset)
 - Järjestämisessä tarvitaan kunnan ja ELY –keskuksen yhteistyötä
 - Koulutus on suunniteltava siten, että se soveltuu sekä työperusteisille että työttömille yhtä aikaa (tarjouspyyntö)
 - Koulutus pitää sisältää myös työelämän ja yhteiskunnan pelisäänn.
 - Tarvitaan maahanmuuttotyöryhmän selkeä tahtotila

12.11.2012



Kotoutumismoduulien kehittäminen

- Miten saada lisää työharjoittelupaikkoja?
 - Paikkoja jossa sosiaalista kanssakäymistä ja hyötyä käsipareista
 - Kaksineuvoinen – päivähoito, perhepäivähoito, vanhustenhoito jne.
 - Sivistysosasto – ala-aste, yläaste, lukiot
 - Kunnan muut osastot, esim. talkkarin apulainen, kirjasto jne.
 - Kolmas sektori – halukkuus ja valmiuksia ottaa harjoittelijoita?
 - Yritysten halukkuus?

12.11.2012



Kotoutumismoduulien kehittäminen (jatkuu)

- Kansalaisopiston kielikurssien kehittäminen
 - Kielikursseja tarvitaan Kauhavan muissa kylissäkin (Ylihärmä, Alahärmä ja kohta Korttesjärvi)
 - Tarvitaan eri tasoisia kursseja
 - Opetuksen laadun kehittäminen (kielioppi, työelämän ja yhteiskunnan pelisäännöt)
 - Tarvitaan maahanmuuttotyöryhmän selkeä tahtotila

12.11.2012



Kotoutumisprosessin kehittäminen TE –toimiston asiakkaille

- Miten saadaan kotoutumisprosessi tehostettua?
Esimerkki vaiheittain:
 1. Työharjoittelu + kansalaisopisto (min 20 t/vk) -> odottaa koto-koulutusta
 2. Työvoimapoliittinen koto-koulutus -> ei työllisty vielä
 3. Työharjoittelu + ATK ym. ammattilaisia kursseja
 4. Työvoimapoliittinen jatko koto-koulutus -> työllistyykö?
 5. Jos EI niin ammatillisen koulutukseen
 - SYO: n perustutkinnot
 - SEDU:n ammattiopinnot
 - SeAMK, Vaasan yliopisto
 6. Vaikeasti työllistyville työpajatoiminta

12.11.2012



Vapaa-ajan toiminnan kehittäminen

- Seurakunnat
- Urheiluseurat
- 4H
- Martat Ry
- SPR
- Ketkä muut?

12.11.2012



Moduulien kehittämisen ehdotus

- Maahanmuuttotyöryhmässä perustettaisiin kullekin em. moduuleille oma pientyöryhmä. Esimerkiksi
 - Koto-koulutusryhmä. Jäsenet: Kunta, TE –toimisto, ELY –keskus, koulutusyhteisö ja maahanmuuttaja
 - Työharjoitteluryhmä. Jäsenet?
 - Kansalaisopistoryhmä. Jäsenet?
 - Koto-prosessin kehittämisryhmä. Jäsenet?
 - Vapaa-ajan ryhmä. Jäsenet?
 - Lasten ja nuorten ryhmä. Jäsenet?

12.11.2012

